

**A 2ª geração de planos diretores municipais:
continuidade ou mudança de paradigma de
ordenamento do território?**

**Vila Real de Santo António como caso de
estudo.**

Branca Luísa Currito Castro Perestrello Drago

**Dissertação de Mestrado em Gestão do Território na
Área de Especialização de Planeamento e Ordenamento
do Território**

Outubro 2013

Dedicatória

Dedico este trabalho a todos os munícipes de Vila Real de Santo António, concelho onde cresci, fiz amigos, aprendi, trabalho e educo os meus filhos. Também dedico a todos aqueles que lutam por um melhor ordenamento do território, que valorizam a investigação como fonte de enriquecimento de saberes, que se regem por valores e princípios, cultivam a crítica e engrandecem a vertente humanística da nossa civilização.

Agradecimentos

A realização da presente dissertação de mestrado, contou com importantes apoios, de diversas formas, tendo por isso contraído uma dívida de gratidão para com todos aqueles que de certo modo contribuíram para a realização da mesma.

Em especial, à Professora Doutora Margarida Pereira, pela orientação, apoio, competência e rigor, valores indispensáveis para a concretização do presente trabalho.

A toda minha família, pelo apoio incondicional e incentivo demonstrado durante todo o tempo.

Aos meus três filhos, Rodrigo e Martim que apesar da tenra idade demonstraram compreensão nos momentos mais difíceis e nas ausências da mãe, à minha filha Diana por ainda ser muito pequena só me resta pedir-lhe que me perdoe se em algum momento falhei na atenção a dar-lhe pelas horas que dediquei ao trabalho.

A todos os amigos e colegas que acreditaram e valorizaram a realização deste trabalho.

A todos com quem tive o privilégio de contactar e que tiveram a amabilidade de dispensar algum do seu tempo quando o solicitei, para algum esclarecimento ou complemento da informação que julguei necessária, nomeadamente os elementos de vários departamentos da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António onde exerço as minhas funções profissionais.

Resumo

Na sequência da adesão à União Europeia, e por força dos fundos comunitários, Portugal registou desde os anos 80 uma dinâmica de crescimento com acentuadas repercussões territoriais. Todavia, a crise económico-financeira que afeta o País desde 2008, e que se agravou depois de 2011, alterou as dinâmicas. A instabilidade atual transmite grandes incertezas quanto ao futuro. O planeamento até agora adoptado não parece ter capacidade para responder a um contexto recessivo e incerto. Assim impõe-se uma reflexão crítica sobre o que foi alcançado e os problemas que é necessário superar e quais os objetivos que é desejável alcançar no futuro.

Face ao contexto descrito a presente dissertação tem como objetivo fazer uma reflexão crítica sobre a 1ª geração de PDM e discutir os valores acrescentados que poderá trazer a 2ª geração de PDM, tendo como caso de estudo o município de Vila Real de Santo António. As questões que servem de fio condutor à pesquisa são: que modelo de ordenamento deve o município perseguir? Que alterações a introduzir nas formas de planeamento? Qual o sentido da mudança face aos grandes desafios do mundo contemporâneo e ao contexto estrutural recessivo que afeta o País?

PALAVRAS CHAVE: Sistema de planeamento, Planeamento Municipal, Instrumentos de gestão territorial, Gestão urbanística, Modelo Territorial, Plano Diretor Municipal de Vila Real de Santo António

Abstract

Following the accession to the European Union, and by virtue of EU funds, Portugal recorded since the 80s a dynamic growth with significant territorial repercussions. However, the economic and financial crisis affecting the country since 2008, and worsened after 2011, changed the dynamics. The current instability conveys great uncertainty about the future. The planning so far adopted seems to have the ability to respond to a recessionary environment and uncertain. So we need a critical reflection on what has been achieved and the problems which must be overcome and what goals it is desirable to achieve in the future.

Given the context described in this thesis aims to make a critical reflection on the 1st generation of PDM and discuss the added values that can bring 2nd generation PDM, taking as a case study of the municipality of Vila Real de Santo António. The issues that serve as

guiding the research are: planning model that the council should pursue? That amendments to the forms of planning? What's the point of changing the face of major challenges of the contemporary world and the structural context recession affecting the country?

KEYWORDS: System Planning, City Planning, instruments of territorial management, urban Gestão, Model Territorial Master Plan Municipal de Vila Real de Santo António

Índice

CAPÍTULO I.....	1
1. Introdução.....	1
1.1 Apresentação da problemática	3
1.2 Definição dos objetivos da investigação	5
1.3 Metodologia	6
CAPÍTULO II	7
2. Planeamento municipal: contributos para o ordenamento do território.....	7
2.1 Sistema de planeamento em Portugal	7
2.2 Os instrumentos de planeamento municipal: apreciação crítica.....	11
2.3 Clivagem entre o planeamento e a gestão: repercussões territoriais.....	13
3. Desafios atuais para o ordenamento do território: orientações da União Europeia	14
4. O desconcerto das políticas setoriais nacionais	17
5. Interferência da gestão nacional e regional na escala municipal.....	18
CAPÍTULO III.....	20
6. O planeamento municipal em Vila Real de Santo António: Contributos para uma “Mudança de Paradigma”	20
6.1 Enquadramento do concelho.....	20
6.1.1 Enquadramento territorial	20
6.1.2 Enquadramento histórico	21
6.2 Caracterização do concelho.....	23
6.2.1 Demografia	23
6.2.2 Parque habitacional	27
6.2.3 Análise da estrutura territorial.....	36
6.2.4 Análise espacial da evolução da mancha urbana.....	40
6.2.5 Base económica	49
6.2.6 Património	51
6.2.7 Rede viária e de transportes: acessibilidades e mobilidade	53
6.2.8 Sistemas de infra estruturas de abastecimento e saneamento.....	57
6.2.9 Equipamentos coletivos	58

6.3	Diagnóstico do município: Matriz SWOT	60
6.4	Plano Diretor Municipal de Vila Real de Santo António (1992).....	62
6.4.1	Articulação do PDM com outros níveis de planeamento.....	64
6.4.2	Objectivos.....	69
6.4.3	Modelo territorial	70
6.4.4	Dificuldades de aplicação do plano	72
6.4.5	Resultados da aplicação do plano	74
6.4.6	A gestão urbanística.....	77
6.5	Planos de Urbanização e de Pormenor em vigor.....	79
7.	A Revisão do Plano Diretor Municipal.....	85
7.1	Os perímetros propostos no PDM em vigor	87
7.2	Análise da execução do PDM: superfície ocupada e compromissos urbanísticos ...	90
7.3	Orientações do PROTAL para o território do município.....	96
7.4	Princípios a salvaguardar no município	106
CAPÍTULO IV		107
8.	Conclusões	107
9.	Bibliografia.....	111

CAPÍTULO I

1. Introdução

Desde as duas últimas décadas do século XX que se assiste a uma reconfiguração física do território, conduzida por uma “explosão urbana” que acompanha a metamorfose das cidades, associada à mundialização da economia e ao desenvolvimento da sociedade da informação e conhecimento. Esta urbanização extensiva está alicerçada em vários fatores, destacando-se o reforço da mobilidade conferida pelo aumento da rede viária e da taxa de motorização, as facilidades de crédito bancário para aquisição de habitação, o aumento dos rendimentos das famílias facilitador do aumento de consumo de bens, nomeadamente 1ª e 2ª residências.

No início do séc. XXI, especulava-se sobre a premência de transição para um novo ciclo que trouxesse valor acrescentado para o processo de planeamento do território (PEREIRA, M. 2003). Uma década depois, persistem problemas velhos e surgem novos com incidência no território. Apesar de muita discussão em torno das problemáticas associadas ao processo de planeamento e repercussões territoriais, as insuficiências mantêm-se, sendo necessário encontrar soluções para as ultrapassar.

O início do novo ciclo de planeamento implica um debate sobre as debilidades do anterior sistema de planeamento e da sua gestão, bem como das dinâmicas territoriais associadas, pois “Os modelos de ordenamento enfermam de vários vícios, mas a situação agrava-se na gestão do plano.” (PEREIRA; NUNES DA SILVA, 2008: 113). A prática conduziu a uma estrutura de cidade distendida, difusa, fragmentada, ambientalmente predadora, conferindo-lhe novos contornos às cidades. Esta forma de ocupação tem sido alvo de múltiplas críticas, defendendo-se um modelo de contenção que privilegie a reocupação do espaço consolidado e dos vazios aí existentes em detrimento da contínua expansão urbana.

Num contexto de crescente complexidade, incerteza e imprevisibilidade que caracteriza as dinâmicas territoriais contemporâneas importa aprofundar os desígnios de um novo ciclo de planeamento, mais participado e monitorizado, com uma maior reflexão para a componente da gestão do plano, mais pró-ativo e que aposte na mudança de paradigma: inverter a tendência de um modelo de ordenamento dominado pelo crescimento urbano para um modelo que favoreça a contenção e a requalificação dos tecidos urbanos existentes, valorize o solo rural, salvguarde os espaços naturais e ecológicos e proteja o ambiente.

O PDM como instrumento essencial ao ordenamento do território deve constituir a matriz da articulação das políticas de desenvolvimento e ordenamento municipais (PEREIRA, M.

2003). A sua revisão enfrenta várias dificuldades, das quais sobressai a maneira como este instrumento irá acolher as orientações das escalas superiores, em especial da regional. A necessidade de refletir sobre estas orientações é premente, atendendo por um lado à conceção do plano, reforçando a componente estratégica de desenvolvimento local e por outro a sua eficiente implementação. Está constituída uma oportunidade para melhorar os instrumentos de planeamento “...se houver vontade e capacidade para se fazer a avaliação crítica dos PDM de primeira geração e inovar de forma construtiva nos métodos de planeamento...” (PARDAL, 2009:1). De facto, embora sendo possível melhorar os instrumentos de planeamento, bem como todo o processo de planeamento e gestão urbanística, para isso, é necessário fazer a avaliação crítica dos PDM de primeira geração, desenvolvendo um pensamento estruturado sobre os métodos de planeamento, bem como a sua adequação aos problemas e constrangimentos contemporâneos.

Tomando como caso de estudo Vila Real de Santo António importa realçar a grande especificidade de valores que caracterizam o concelho. Subdividido em três freguesias, é dos poucos municípios portugueses com território descontínuo, interrompido pelo concelho vizinho de Castro Marim o que agrava as dificuldades de ordenamento. É delimitado pelo Rio Guadiana a leste, o Oceano Atlântico a Sul e a serra algarvia e o sapal de Castro Marim a norte. No litoral sobressai a presença de extensos areais, o extremo sudoeste do concelho abrange parte da Ria Formosa, o turismo é a principal atividade económica. O Concelho constitui ainda um importante testemunho histórico.

Vinte e um anos após a publicação do Plano Diretor Municipal de Vila Real de Santo António (PDM VRSA 1992), como primeiro instrumento de gestão territorial de incidência em todo o território concelhio, é possível analisar a sua eficácia face aos objetivos de partida, refletir sobre os seus efeitos, positivos e negativos, desempenho, dificuldades de implementação e de articulação com outros planos. Esta análise constitui a base de partida desta dissertação e implica um conhecimento aprofundado da realidade socioeconómica e territorial do município, seguindo o fio histórico que liga o passado com presente, para conhecer a evolução das mutações físicas territoriais.

A dissertação apresenta uma breve caracterização do concelho, dando a conhecer um pouco da sua história, analisando o processo de planeamento associado às reconfigurações territoriais verificadas. O território é um produto de apropriação coletiva associado a um permanente processo de territorialização, que resulta da conjugação de diversos fatores sociais, económicos, culturais, históricos e políticos, articulados ou não entre si, ao longo do tempo e conforme as necessidades e vivências dos grupos que o ocuparam. Trata-se de um

recurso limitado e essencial, o que justifica a atenção cuidada que tem que ser dada à sua ocupação. Daqui a importância do ordenamento do território para uma melhor organização em benefício do coletivo (PEREIRA, s/data;1).

Vila Real de Santo António não é exceção à regra, as transformações aí ocorridas foram o resultado da conjugação de vários fatores. O momento atual (de revisão do PDM) é apropriado para refletir sobre o modelo territorial até agora dominante e esboçar os princípios a salvaguardar no concelho para um futuro mais sustentável apoiado num ordenamento do território mais equitativo.

1.1 Apresentação da problemática

A década de 80 marca a nossa sociedade por um período de transformações relevantes económicas, sociais, políticas e tecnológicas, com repercussões acentuadas na organização do território.

Na sequência da integração de Portugal na União Europeia e dos financiamentos comunitários colocados à disposição do País, os municípios fizeram investimentos acentuados e diversificados: rede viária, água, saneamento, habitação social, equipamentos públicos, transportes, parques industriais, etc., muitas vezes desajustados das reais necessidades. Hoje a situação recessiva mostra duplicação de equipamentos, zonas industriais abandonadas e obsoletas, centros históricos degradados, excedentes de habitação em confronto com carências habitacionais de determinados segmentos da população, nomeadamente os mais carenciados, elevado peso da 2ª residência. As mais recentes consequências da crise traduzem-se em edifícios inacabados, áreas já urbanizadas mas sem construção, fogos concluídos mas sem absorção pelo mercado. Vila Real de Santo António não foge à regra, reunindo algumas das debilidades enumeradas.

A par desta situação o modelo territorial que vigorou conduziu à expansão das cidades, onde *“o limite à extensão urbana de contornos cada vez mais imprecisos, é apenas condicionado pelo tempo máximo aceitável para as deslocações pendulares diárias”* (PEREIRA, 2009:83). Esta mudança de escala das cidades associadas ao processo de modernização implica maiores deslocações, com repercussões para o ambiente, sendo por isso contestada à luz dos princípios de sustentabilidade. Concomitante ao consumo de solo, energia e paisagem, conduz ao abandono de zonas infra-estruturadas e equipadas e implica novas infra-estruturações com tempos de sub-utilização indeterminados.

A inversão da tendência de ocupação urbana, extensiva e fragmentada, generalizada nos anos 90, conta já com os contributos do PROT Algarve (2007) no sentido combater a

fragmentação e dispersão urbanas, traçando orientações precisas para os planos municipais de ordenamento do território, através das restrições impostas às novas áreas urbanas: justificação da reclassificação de solo atendendo às necessidades das dinâmicas sociais e económicas; programação para as novas áreas urbanas; reversão de perímetros urbanos quando justificado; interdição da edificação dispersa. A par destas orientações a conjuntura económica e social do país contribui para o abrandamento significativo no setor da construção.

Para além dos problemas referidos, importa ainda identificar as deficiências do sistema de planeamento e gestão que possam dificultar a criação de respostas satisfatórias para os problemas que é necessário solucionar. Por isso é imprescindível questionar de forma construtiva a realidade sócio-territorial, o sistema de planeamento e a sua gestão, rejeitando uma posição dogmática quanto às rotinas inerentes à interpretação, planeamento e gestão do território.

O princípio da segunda década do séc. XXI conta com uma panóplia de instrumentos de gestão com incidência territorial. O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) (MAOTDR, 2007) constitui o apogeu da política de ordenamento do território, apontando uma visão estratégica para o país num horizonte alargado (2025), pensada para superar o elenco de problemas aí identificados. A sustentabilidade e o desenvolvimento urbano são problemas enunciados no PNPOT. A par, a União Europeia tem dado atenção crescente às questões territoriais, mas permanecem problemas com incidência territorial de difícil superação.

Atualmente pretende-se encontrar soluções para uma ocupação do território menos predadora, mais sustentável do ponto de vista do conjunto urbano, com maior rentabilidade das infra-estruturas, maior eficiência energética e que aponte para a reestruturação e qualificação dos espaços edificados e para a regeneração e revitalização dos tecidos consolidados.

Importa, pois abordar os desafios contemporâneos, fazer uma reflexão crítica sobre os problemas herdados e os que vão surgindo, bem como interpretar a interdependência que lhes está subjacente. Apontar soluções para esta conflituosidade não é tarefa fácil e passa pela conjugação de múltiplos fatores, bem como pela reunião de sinergias por parte dos envolvidos, tendo como única certeza que subjugar esta problemática depende de mudanças estruturais aos modelos até então adotados.

No território registam-se vários desequilíbrios, provocados pela conjugação de diversos problemas: na distribuição espacial da população, assimetrias sociais, abandono e desordenamento de extensas áreas agrícolas e florestais, degradação de áreas urbanas (quer de génese recente quer de núcleos históricos, ou áreas antigas), crescimento urbano intensivo muitas vezes dissociado de um padrão de qualidade. A par, nem sempre a entidade que administra o território apresenta a qualificação e a formação técnica adequada e necessária de apoio às políticas de gestão a aplicar como suporte desta evolução.

Então, é preciso planear as ocupações potenciando as infraestruturas existentes, assegurando a preservação dos recursos limitados e atendendo a orientações que representam preocupações globais de desenvolvimento do território.

1.2 Definição dos objetivos da investigação

A dissertação pretende fazer uma análise do plano diretor municipal, aprofundar o conhecimento sobre as dinâmicas territoriais em torno da sua aplicação e gestão municipal e esboçar algumas diretrizes para a revisão do PDM. São objetivos gerais da dissertação:

- Avaliar os efeitos do PDM como primeiro IGT com incidência no território municipal;
- Identificar e tipificar as dificuldades da sua implementação;
- Discutir as orientações normativas do PROT Algarve (2007) e suas implicações na revisão do modelo territorial do município, considerando que o plano foi concluído e aprovado antes do agudizar da crise, e por isso algumas das suas propostas estão agora comprometidas por dificuldades de financiamento;
- Apontar princípios a salvaguardar no Plano Diretor Municipal a rever.

Os objetivos específicos da dissertação são:

- Traçar o perfil do município e fazer um diagnóstico sobre os seus pontos fortes e fracos, potencialidades e ameaças na perspetiva de ordenamento do território;
- Identificar as dinâmicas sócio-demográficas e urbanísticas mais recentes;
- Analisar o modelo de ordenamento do PDM em vigor e verificar os resultados da sua aplicação;
- Identificar as orientações de planeamento à escala regional (PROT) e as suas implicações para o município;

- Analisar a articulação entre os vários instrumentos de planeamento municipal;
- Dar contributos para o novo modelo de ordenamento do município.

1.3 Metodologia

Os objetivos atrás apontados são alcançados mediante a realização de um conjunto de procedimentos que permitem analisar a situação do planeamento e gestão territorial no concelho de Vila Real de Santo António.

Para a caracterização do Plano Diretor Municipal em vigor, quanto ao modelo proposto recorre-se ao estudo sobre a sua conceção e organização. A par enumeram-se os impactos negativos e positivos causados e identificam-se as tendências territoriais recentes (espaciais, demográficas económicas sociais e culturais).

A metodologia adotada apoia-se no conhecimento da realidade do Concelho e nos documentos de caracterização do concelho, nomeadamente Relatório de Avaliação da Execução do Plano Diretor Municipal de Vila Real de Santo António (CMVRS, 2008) (através da verificação das taxas de ocupação da superfície do solo, edificação em solo rural e compromissos urbanísticos, em articulação com as orientações e considerações do PROTAL) e Relatório de Caracterização e Diagnóstico da Revisão do Plano Diretor Municipal, (CMVRS, 2009).

A leitura de bibliografia científica suportou o enquadramento teórico da dissertação.

Em complemento deste trabalho foram realizadas entrevistas semi-estruturadas, a eleitos e a técnicos da autarquia, a saber: Presidente da Câmara Municipal e representante da Assembleia Municipal na Comissão de Acompanhamento da Revisão do PDM; técnicos de licenciamento municipal da Equipa Multidisciplinar de Gestão Territorial e Urbanística, técnicos de SIG, técnicos da Divisão de Gestão de Espaços Públicos, técnicos de Direito Administrativo, ex-Diretora do Departamento de Planeamento e Urbanismo (2002 a 2005) e a coordenadora da Divisão de Gestão Urbanística (2008 a 2009). As temáticas associadas à entrevista prendem-se com as maiores dificuldades sentidas na aplicação do PDM e as causas associadas, as consequências territoriais positivas e negativas daí resultantes, a avaliação da aplicação do PDM vigente para o desenvolvimento do território, os problemas atuais do município, os principais desafios a enfrentar no futuro, as implicações das orientações do PROT ALGARVE, os aspetos fundamentais a serem revistos no PDM.

CAPÍTULO II

2. Planeamento municipal: contributos para o ordenamento do território

2.1 Sistema de planeamento em Portugal

“O planeamento do território é uma atividade que se exerce sobre a globalidade dos usos territoriais possíveis sejam eles urbanos ou rurais e visa uma racionalização no seu consumo ao mesmo tempo que se preocupa com a compatibilização das diversas vocações. O resultado deveria ser a qualificação das áreas envolvidas” (GONÇALVES, 2009: 149)

Em 1976 a Constituição da República Portuguesa consagra o município como autarquia local. Nessa sequência, a 1ª Lei das Atribuições e Competências das Autarquias (Lei 79/77 de 25 de Outubro), alarga as competências das autarquias no que respeita ao desenvolvimento socioeconómico e ambiental dos territórios. Este diploma confere às assembleias municipais a possibilidade de deliberar sobre o plano diretor do município. Todavia, esta figura de plano só foi regulamentada em 1982. As Comissões Administrativas que gerem os municípios entre 1974 e 1976 (até às primeiras eleições autárquicas) encontram uma multiplicidade de problemas (degradação do meio urbano, carências habitacionais, bairros marginalizados e segregação de grupos sociais relacionados com aumento da população operária, acentuados défices de equipamentos e de infraestruturas básicas) tendo a sua atuação sido dominada pela gestão quotidiana, na tentativa de minimizar os problemas mais prementes que se impunham no dia a dia. Porém, algumas autarquias optam por iniciar estudos de planeamento para os respectivos municípios, com a designação de “planos concelhios” ainda que sem enquadramento legal. Foi o caso de Évora, Ponte de Sor, Setúbal, Mora e Vila Real de Santo António, procurando definir orientações para o desenvolvimento futuro desses territórios.

Em 1982 foi institucionalizado o PDM¹, à imagem de uma figura de regulamento administrativo, procurando normalizar metodologias, conteúdos e regras de gestão, *“definindo as metas a alcançar pelo município nos domínios do desenvolvimento económico e social do município, das suas relações com o ordenamento do território, sendo um instrumento de planeamento, ocupação, uso e transformação do território... do município pelas diretrizes sectoriais de atividades nele desenvolvidas, é um instrumento de programação das realizações e investimentos municipais...”* (Artigo 1.º).

¹ Regulamentado pelo DL 208/82 de 26 de Maio

Este diploma confere grande complexidade à elaboração do plano diretor municipal, devido à elevada ambição colocada no seu conteúdo técnico. A par, verificaram-se limitações, como pouca capacidade das estruturas técnicas municipais para acompanhar a elaboração dos planos, falta de preparação da Administração Regional e Central para coordenar tão grande número de PDM, falta de elementos de base necessários à elaboração dos planos, nomeadamente escassez de levantamentos e cartografia desatualizadas. A estas causas juntaram-se: o carácter facultativo do plano, a ausência de uma cultura de planeamento, a prática de uma gestão dos múltiplos problemas existentes, menorizando a importância de planear o futuro dos territórios. O processo de elaboração e aprovação do PDM era moroso, burocrático, através de fases rígidas de aprovação por parte dos municípios e das respetivas Comissões Técnicas de Acompanhamento (CTA). O resultado da aplicação da legislação de 1982 foi o número muito escasso de planos elaborados a nível nacional.

O reconhecimento destas dificuldades, a par da nossa integração na União Europeia em 1986, e a necessidade de enquadrar em planos eficazes as candidaturas a financiamentos comunitários, leva o Governo a alterar o enquadramento legal do plano diretor municipal em 1990, com a publicação do DL 69/90 de 2 Março, que será o suporte da elaboração da quase totalidade dos PDM de “primeira geração”. O novo diploma simplifica e torna mais célere o processo de elaboração, através da eliminação de algumas fases, compressão dos estudos de diagnóstico e supressão do programa de execução e do plano de financiamento agora tornados facultativos. A existência de PDM passa a ser requisito obrigatório para as autarquias acederem a fundos comunitários e a contratos programa, o que mobilizou as autarquias no sentido da sua elaboração. A ideia de estratégia de desenvolvimento socioeconómico constante no diploma de 1982 desaparece, focalizando o plano como instrumento orientado para a regulação da ocupação do solo. *“È a confirmação do conceito de plano sem planeamento, teoricamente inaceitável e praticamente desastroso”* (LOBO, :11). Com este diploma *“o plano diretor municipal perdeu o pendor estratégico que lhe havia sido atribuído em 1982 e foi reduzido a um conjunto de normas conformadoras da realidade física do território, ao ponto de se chegar a entender que se tratava de uma Plano de Pormenor à escala 1/10000, Assim aquilo que parecia ser um plano de estrutura, de definição de classes de espaços de reservas, dos grandes canais de infra-estruturação, passou a ser utilizado como um plano de gestão urbanística de grande rigidez”* (GALVÃO, 2008:1/2)

Por outro lado o diploma traz um cunho de sobrevalorização das condicionantes ambientais na sequência da institucionalização da Reserva Agrícola Nacional e da Reserva Ecológica Nacional, com uma visão apenas de restrição à edificabilidade e não como uma potencialidade para o desenvolvimento. A atenção está centrada nos perímetros urbanos,

embora com debilidade do tratamento da componente urbanística e da estrutura verde urbana e os aspectos de operacionalização das propostas e da gestão encontram-se fragilizados. *“Os PDM condicionam administrativamente as decisões e intervenções municipais e do sector privado, mas por outro lado não vinculam a Administração Central à execução dos investimentos e programas previstos nos planos.”* (GONÇALVES, 2009; 151)

Neste contexto, e com o objectivo de concertar e uniformizar num diploma os instrumentos de ordenamento, em 1998, depois de várias tentativas falhadas, é promulgada a Lei de Bases de Ordenamento do Território e do Urbanismo (LBOTU)², estabelecendo pela primeira vez em Portugal as bases da política de ordenamento do território e urbanismo, *“definindo o quadro da política de ordenamento do território e urbanismo e dos instrumentos de gestão territorial que a concretizam”* (art.º 1º).

Esta lei propõe um sistema de gestão territorial estruturado em três níveis geográficos (nacional, regional e municipal), articulados entre si, tornando a hierarquia entre os instrumentos de gestão territorial mais explícita. À escala municipal, os instrumentos de planeamento territorial tem natureza regulamentar e estabelecem o regime de uso do solo, definindo a organização espacial e estabelecendo o modelo de evolução da ocupação do território. A LBOTU previa que no prazo de um ano fossem aprovados os diplomas legais complementares que definiriam o regime jurídico do sistema de gestão territorial (artigo 35º), sendo regulamentado o DL 380/99, de 22 de Setembro, denominado “Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial” (RGIGT). Este regime introduziu alterações ao quadro legal até aí existente, das quais importa sublinhar:

- a clarificação da classificação do solo, distinguindo solo urbano e solo rural, decretando a reclassificação de solo em solo urbano com carácter excepcional, “...sendo limitada aos casos em que tal fosse comprovadamente necessário face à dinâmica demográfica, ao desenvolvimento económico e social e à indispensabilidade de qualificação urbanística.” (art.º 72);
- a qualificação de solo urbano e rural segundo categorias;
- a introdução de mecanismos de perequação compensatória de benefícios e encargos;
- o reforço de participação pública;

² Lei 48/98, de 11 de Agosto

- a obrigatoriedade da fundamentação do lançamento da revisão extraordinária (entre o 3º e o 10º ano de vigência);
- o entrosamento entre o desenvolvimento local e o modelo de ordenamento,
- a introdução da monitorização no processo de planeamento através da figura de Relatório de Estado do Ordenamento do Território Municipal (REOT-M);
- a alteração do PDM simplificada, podendo ocorrer em alterações simples (regime simplificado) ou em alterações mais complexas (regime complexo), incluindo neste último a revisão e suspensão do PDM.

Este diploma corresponde a um grande avanço em relação ao diploma de 90. O PDM passa a ser de elaboração obrigatória, as questões de desenvolvimento são reintegradas e o programa de execução e o plano de financiamento voltam a ter carácter obrigatório (embora apenas integrem o investimento público).

O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial foi sujeito a sucessivas alterações, pelos DL 316/2007 de 19 de Setembro e DL 46/2009 de 20 de Fevereiro.

O primeiro altera o RJIGT pela necessidade de modificar o conteúdo material dos PU e dos PP. A segunda alteração do RJIGT altera a temática da suspensão dos PMOT com o objetivo de tornar os municípios mais autónomos quanto às suas opções do ponto de vista do ordenamento do território. Das alterações introduzidas destacam-se as seguintes:

- a reclassificação do solo com carácter excepcional, limitando-se aos casos comprovadamente necessários para expansão populacional e desenvolvimento económico e social;
- a integração da Avaliação Ambiental Estratégica através elaboração de um Relatório Ambiental³ destinado a analisar os efeitos ambientais durante as fases de execução dos instrumentos de gestão territorial;
- a alteração no processo de acompanhamento: as Comissões de Acompanhamento deixam integrar os representantes de interesses económicos, sociais, culturais e ambientais.
- a alteração no processo de aprovação
- a alteração da justificação da revisão.

³ Consagrado no DL 232/2007 de 15 de Junho

A aprovação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) (2007) vem estabelecer as grandes opções com relevância para a organização do espaço nacional e definir as diretrizes relativas à conformação do sistema urbano, das redes de infra estruturas e equipamentos de interesse nacional bem como à salvaguarda e valorização das áreas de interesse em termos ambientais, patrimoniais e de desenvolvimento rural (art.ºs 26 e 28).

Apesar da grande panóplia de planos e programas em vigor no país no domínio do ordenamento do território nem sempre a qualificação dos espaços envolvidos têm sido o resultado da aplicação de regras estratégicas, directrizes e orientações definidas, permanecendo graves problemas (velhos e novos) de difícil superação.

2.2 Os instrumentos de planeamento municipal: apreciação crítica

As últimas décadas proporcionaram um avolumar de planos de ordenamento do território às diversas escalas municipal, regional e nacional para regulação das diversas políticas com incidência territorial. A promulgação da LBOTU introduziu uma certa ordem no sistema de planeamento das políticas de ordenamento do território e de urbanismo, estabelecendo para isso um princípio de coordenação e compatibilização entre os instrumentos de gestão territorial aos diversos níveis de planeamento. No âmbito municipal, os instrumentos de planeamento territorial, distinguem planos intermunicipais de ordenamento do território (PIOT) e planos municipais de ordenamento do território (PMOT), integrando estes últimos três figuras de plano: plano diretor municipal (PDM), plano de urbanização (PU) e plano de pormenor (PP).

A tentativa de estabelecer uma hierarquia, compatibilização e conformidade entre os planos foi alvo de ilustração, contudo no âmbito municipal é questionável a linearidade destas relações, quando o mesmo enquadramento legal permite que os próprios planos municipais também possam contrariar-se reciprocamente (art.º 80 do RJIGT), (MONTEIRO, 2003:160). Por exemplo os PP podem dispor em contrário do que dispõe o PDM, ou, um PU pode não se conformar com o PDM, revogando as suas disposições legais e determinando a correspondente alteração dos seus conteúdos documentais. Estes pressupostos põem em causa a existência de uma relação de hierarquia em sentido normativo estrito, entre os diferentes planos municipais, por isso o nosso sistema de planeamento municipal “assenta num modelo de vigência exclusiva de um só plano, de acordo com o critério de prevalência do plano de maior proximidade.” (MONTEIRO, 2003:162-163).

Por outro lado o sistema de planeamento municipal procura conciliar as várias políticas públicas de forma integradora e equilibrada no território, através dos diversos planos municipais. O PDM apresenta maior vocação para o ordenamento, devido à componente estruturante que integra em consonância com a política urbanística para o município. Já os PU e PP correspondem a planos urbanísticos direccionados para o desenho urbano com especificações ao nível de índices e parâmetros. Embora globalmente designados por PMOT, apresentam diferenças relevantes entre ambos no que respeita a conteúdo, função e área de abrangência. O PDM, com incidência em todo o território municipal, estabelece a estratégia de desenvolvimento territorial, a política municipal de ordenamento do território e de urbanismo e as demais políticas urbanas, integra e articula as orientações dos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e regional e define o modelo de organização espacial, é o principal instrumento para a disciplina urbanística dos aglomerados populacionais. O PU incide apenas em áreas urbanas e urbanizáveis em áreas não urbanizáveis intermédias ou envolventes daquelas, ou em subáreas dos PDM e concretiza, para uma determinada área do território municipal, a política de ordenamento do território e de urbanismo, fornecendo o quadro de referência para a aplicação das políticas urbanas e define a estrutura urbana, o regime de uso do solo e os critérios de transformação do território. O PP, com intervenção em subáreas dos PU e PDM, desenvolve e concretiza propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, estabelecendo regras sobre a implantação das infraestruturas e o desenho dos espaços de utilização colectiva, a forma de edificação e a disciplina da sua integração na paisagem, a localização e inserção urbanística dos equipamentos de utilização colectiva e a organização espacial das demais atividades de interesse geral.

O conjunto de instrumentos de ordenamento municipal do território, pode desempenhar um papel importante para a adequada organização espacial do território municipal desde que se reúnam conjugadamente os esforços para conciliar e articular os planos com os instrumentos financeiros e a sua programação.

Por outro lado a avaliação e monitorização dos PMOT são componentes fundamentais para o sucesso de qualquer processo de planeamento, na perspectiva de que o processo de planeamento não se esgota na figura de plano e na sua gestão diária. A ausência de um sistema de avaliação e monitorização aos planos corresponde a uma enorme lacuna do ponto de vista do planeamento, mostrando passividade e desinteresse em ações que promovam a adequação e ajustamento dos planos à realidade mutante. De fato, é indispensável um sistema de avaliação, apoiado num conjunto de indicadores de monitorização que permita o acompanhamento e a percepção do desenvolvimento do plano

e, se necessário a introdução de alterações ou correções de trajetórias mais adequadas aos objetivos que se pretendem alcançar em tempo útil, concorrendo assim para o aperfeiçoamento do processo de planeamento. Contudo, o reconhecimento da sua importância ainda não ganhou consistência por parte de decisores e a aposta na prática de uma avaliação permanente continua a revelar-se incipiente.

2.3 Clivagem entre o planeamento e a gestão: repercussões territoriais

O planeamento e gestão do território, são duas componentes indissociáveis do processo de planeamento entendido como um processo contínuo no tempo, em que todas as suas fases devem corresponder a uma sequência de ciclos e não somente a uma trajetória linear. (FERREIRA, J. A., REIS, J. P., 2012:3).

Composto por diversas fases: desencadear do processo, elaboração do plano, formalização do plano e execução e avaliação, tendo em vista a concretização dos objectivos pré estabelecidos, o plano é tomado como o referencial do processo de planeamento, constituindo o documento que apoia a decisão, clarifica as regras e constitui um vínculo, para particulares e, ou administração, assumindo uma posição hegemónica em todo o processo.

A gestão urbanística por sua vez é entendida como o conjunto de medidas e ações burocráticas que permitem a implementação do processo de planeamento, reduzida ao controlo de usos e índices urbanísticos.

Contudo na prática, têm-se verificado que as duas componentes indissociáveis do processo de planeamento nem sempre apresentam a mesma ressonância, constatando-se muitas vezes insuficiências que limitam e comprometem a concretização de objectivos patentes no plano: por um lado, o planeamento apoiado no documento estabelecedor de regras constitui a componente física do processo que normalmente cinge-se a discutir e analisar dados já existentes, por outro a gestão quotidiana procura promover o conjunto de medidas que permitam a implementação das ações e metas para concretização do elenco de objectivos estabelecidos no plano. É normalmente na implementação do plano que se verificam insuficiências, limitando a concretização dos objectivos delineados, considerada a clivagem entre o plano e sua gestão quotidiana. Para esta desconexão contribuem vários factores: disponibilidade orçamental, disponibilidade técnica, desfasamento temporal, ausência de persistência no desígnio, ausência de percepção das mudanças, contexto político-institucional, entre outras causas. Ferreira e Reis apontam como “lacuna de implementação” a desconexão de conhecimento entre a formulação e a implementação, defendendo que

muitas vezes são considerados processos distintos com suas próprias redes de autores e de interesses, contribuindo para esta lacuna fatores como o tempo, o contexto político-institucional e os atributos do plano, concluindo, continuar a existir muito interesse na formulação de planos e pouca atenção para a sua implementação.

No atual contexto de incerteza e de mudança, que afeta qualquer tipo de projeção e previsão nos quais assentam o processo de planeamento para esboçar possíveis futuros cenários evolutivos, põe-se em causa a superação fácil destas insuficiências, defendendo-se melhorar o processo de planeamento continuo no tempo em todas as suas fases, atendendo a uma melhor racionalidade nos investimentos associados às propostas dos planos de ordenamento do território, recorrendo a novas abordagens mais flexíveis no decorrer da aplicação do plano que permitam identificar insuficiências e alterações, com capacidade de introduzir correções para uma melhor adaptação à constante mudança da realidade territorial, articular melhor a programação com a execução do plano, atribuindo um papel relevante para a monitorização e os procedimentos de avaliação.

3. Desafios atuais para o ordenamento do território: orientações da União Europeia

Apesar da crescente europeização das políticas de ordenamento do território e maior consistência a nível nacional, persistem problemas velhos e novos com incidência territorial, aos quais as estruturas políticas e administrativas e os instrumentos de planeamento e gestão não têm conseguido dar resposta satisfatória.

“O Ordenamento do território não é um sector. É uma atitude que deve estar sempre presente quando se tomam decisões em qualquer domínio de atividade.” (Carta Europeia do Ordenamento do Território 1984: - s/pág) Esta afirmação perdura desde 1984 continuando válida, embora nem sempre tenha sido acautelada quando se tomaram decisões. O documento referenciado apontava a necessidade de uma revisão dos princípios orientadores para a organização espacial do território europeu, evitando que as decisões com incidência territorial fossem dominadas por interesses económicos. Também acautelava que as transformações económicas, sociais e ambientais, bem como os progressos tecnológicos até então alcançados, fossem integrados em novos propósitos para o ordenamento do território, tendo em vista uma melhor qualidade de vida, um desenvolvimento socio económico mais equilibrado, uma gestão prudente dos recursos naturais e preservadora do ambiente. Alguns dos desígnios enunciados nem sempre foram acautelados quando se tomaram decisões com repercussões territoriais.

Neste contexto o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, (1999), com carácter indicativo, é considerado um marco de mudanças no ordenamento do território, apontando três objectivos à política de ordenamento do território: coesão económica e social, preservação do património natural e cultural e competitividade mais equilibrada do território europeu, tendo em vista alcançar um desenvolvimento sustentável e equilibrado do território europeu e respeitador da sua diversidade.

Ao enquadramento das políticas territoriais foram adicionados gradualmente os princípios da sustentabilidade urbana, patentes nos documentos produzidos pela União Europeia. O documento de Hanôver (2000) adoptado sob o título “Princípios Orientadores para o Desenvolvimento Territorial Sustentável do Continente Europeu” defende a coesão social dos países europeus, adoptando os princípios e visão do EDEC: “desenvolvimento espacial policêntrico e equilibrado na União europeia” e “promoção da coesão territorial através do desenvolvimento económico e social equilibrado das regiões e da melhoria da competitividade, consagrando a ideia de ordenamento transnacional do espaço europeu.

Nesta linha de orientação, a Agenda Territorial da EU (CE, 2007), contribui para consolidar e aprofundar o efeito EDEC. O documento identifica seis prioridades: desenvolvimento territorial policêntrico e inovação, novas parcerias e governança territorial entre áreas urbanas e rurais; clusters regionais de concorrência e inovação; alargamento das redes transeuropeias; gestão dos riscos; e reforço das estruturas ecológicas e dos recursos culturais. Estão definidas as bases de uma nova política urbana europeia, focada em auxiliar as cidades a resolver os problemas de exclusão social, envelhecimento, alterações climáticas e mobilidade. A agenda territorial defende uma europa mais competitiva e sustentável, conceitos estruturalmente antagónicos (PEREIRA, M., 2009:79) cuja operacionalização encontra dificuldades inegáveis. Apesar dos pressupostos: “crescimento sustentável, criação de emprego, desenvolvimento das regiões, desenvolvimento territorial policêntrico, melhor utilização dos recursos naturais, sustentabilidade económica, social, ambiental e cultural, promoção da melhoria da qualidade de vida e igualdade de oportunidades”, os modelos territoriais vigentes, as práticas instaladas e comportamentos dominantes conduziram a um cenário bem diferente.

Mais recentemente, a nova estratégia económica, Estratégia Europa 2020, (2011), é orientada por um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo que assegure a saída da crise e prepare a economia da União Europeia para a próxima década, identificando como vetores fundamentais de crescimento: crescimento inteligente (promover o conhecimento, a inovação, a educação e a sociedade digital); crescimento sustentável (tornar a nosso

aparelho produtivo mais eficiente em termos de recursos, ao mesmo tempo que se reforça a nossa competitividade); crescimento inclusivo (aumento da taxa de participação no mercado de trabalho, aquisição de qualificações e luta contra a pobreza).

Para atingir estes objetivos, é proposta a Agenda Europa 2020 que consiste numa série de iniciativas emblemáticas, cuja execução constituirá uma prioridade partilhada com ações a todos os níveis: organizações à escala da UE, Estados-Membros e autoridades locais e regionais. A nova Agenda atualiza o documento antecedente, adotado em Leipzig, e ajusta-o à atual conjuntura económica e social, adaptada à Estratégia EUROPA 2020. As seis prioridades territoriais definidas no documento consistem em “promover um desenvolvimento territorial policêntrico e equilibrado”, “estimular o desenvolvimento integrado nas cidades no meio rural e em áreas específicas”, “integrar territorialmente as regiões funcionais transfronteiriças e transnacionais”, “assegurar a competitividade global para os indivíduos comunidades e empresas”, “gerir e interligar os valores ecológicos paisagísticos e culturais das regiões”. A agenda enfatiza a importância do local e da adaptação à sua diversidade e preconiza o estímulo a abordagens experimentais na implementação e desenvolvimento da política.

Em Portugal, a promulgação da LBOTU (1998) constitui o elemento de referência mais importante no domínio do ordenamento do território onde estão expressos os efeitos do EDEC, cuja preparação é contemporânea. A aprovação do PNPOT (2007) beneficiou da influência de ambos os documentos, representando também um marco que merece ser sublinhado, apontando uma visão estratégica para o país até 2025, identificando 24 problemas para o ordenamento do território

Apesar de todos pressupostos enunciados, a superação dos problemas territoriais está longe de ser alcançada, e a aplicação dos documentos acima referenciados não é sólida. No país a situação recessiva agravou-se. A aprovação do PROT Algarve (2007) adapta as orientações nacionais às especificidades regionais, embora algumas políticas setoriais assumidas ignorem o PNPOT (PEREIRA, M. 2009:79). A revisão dos PDM deverá acolher alterações pertinentes que incluam tais orientações e transformações profundas no modelo territorial até então vigente que contrariem os fatores que o têm conduzido. A par, a gestão do território deverá ser mais proativa marcada por objetivos relativos ao interesse coletivo e organização do espaço territorial.

4. O desconcerto das políticas setoriais nacionais

A democratização do país alterou o quadro de governabilidade do Estado. O poder político deixou de estar concentrado numa estrutura administrativa central e passou a ser partilhado de forma descentralizada para níveis inferiores da Administração, com a criação de estruturas regionais e locais, levando a reestruturações na distribuição de competências. À Administração Central é atribuída a proteção de interesses nacionais (valorização do património, defesa do ambiente, preservação de recursos naturais e a tarefa de um correto ordenamento do território), às autarquias, reconhece-se a crescente autonomização centrando as competências no planeamento do uso do solo e gestão urbana. A adesão à ex-Comunidade Económica Europeia (CEE)⁴ em 1986, constitui um marco no país em termos económicos sociais e políticos, desencadeando transformações graduais na agenda da política nacional. O final da década de 80 e início da década de 90 foi marcado por uma maior preocupação, por parte do Estado, pelas componentes biofísica e ambiental. A adesão de Portugal à CEE implicava a consideração destas componentes nas suas políticas de desenvolvimento regional. Neste contexto foram publicadas as Leis da Reserva Agrícola Nacional e Reserva Ecológica Nacional e a Lei de Bases do Ambiente.

A par da reestruturação do poder político, assiste-se ao aumento de setorialização ao nível central, por vezes de forma desconcentrada, gerando uma certa turbulência na coordenação ao nível das decisões e na compatibilização das políticas setoriais nacionais.

O contexto económico, social e político que marca o início da segunda década do século XXI revela incertezas e inseguranças enquanto as mutações territoriais vêm sendo lideradas na prática pelas lógicas setoriais. (PEREIRA, M. 2009:1).

“Ao nível nacional, as várias políticas sectoriais continuam a agir ignorando a dimensão territorial plasmada no PNPOT e sem abertura para a integração inter-sectorial” (PEREIRA, M. 2009:95).

A descentralização trouxe para o processo de planeamento maior diversidade tornando-o mais rico mas também mais complexo. O ator público setorial ainda continua a olhar o território enquanto suporte e não como recurso - lógica permanentemente setorial, permanecendo cada setor agarrado à sua racionalidade. Os planos sectoriais só dão orientação para o seu setor. O solo continua sendo visto como suporte de intervenção das múltiplas lógicas setoriais. O ordenamento do território deveria presidir; no entanto, muitas

⁴ Atual União Europeia

vezes o que está em cima da mesa são os interesses políticos. As visões setoriais têm-se sobreposto à visão territorial de ordenamento, constituindo um clássico, representando a fragilidade da política pública de ordenamento do território (FERRÃO, 2011).

Atendendo à multiplicidade de interesses e conflituosidade dentro dos vários níveis de poder público disputando a área de intervenção, que é agravado quando entram os interesses privados, o sistema de governabilidade territorial terá também que introduzir mudanças no sentido da coordenação entre políticas setoriais de forma pró-ativa que garanta a implementação deste complexo processo.

A especialização traz mais valias para o território; contudo, requer uma forte articulação das políticas territoriais com as estratégias temáticas que não incidem diretamente sobre a organização do território. A sua concretização, implica assumir como objectivo fundamental a coesão económica, social e territorial como um processo contínuo e de cooperação entre os vários atores. As disparidades atualmente existentes colocam uma forte pressão neste domínio de atuação, permanecendo a falta de uma estrutura com poder para arbitrar conflitos de interesses ou contradições setoriais no seio da Administração.

O território visto a várias escalas e a compatibilização das políticas setoriais requerem uma mudança no modelo de governabilidade que integre a participação de todos os intervenientes, concentração sinergias, no sentido da coordenação dos órgãos administrativos e lógicas setoriais distintas no processo de planeamento e ordenamento do território.

5. Interferência da gestão nacional e regional na escala municipal

O território como recurso limitado e suporte de várias políticas sectoriais e atividades associadas a dinâmicas em contextos diversificados pressupõe a sua organização espacial a diversas escalas. Tarefa que não se têm verificado fácil, face aos ritmos acelerados de mudança nos referidos contextos e problemáticas associadas, impondo à gestão municipal do território a subordinação de um conjunto alargado de orientações provenientes de planos desenvolvidos à escala nacional e regional.

O regime introduzido na década de 90 criado pela Lei de Bases reestruturou a caixa de ferramentas do ordenamento e da gestão territorial. Josué Caldeira ilustrou as relações de compatibilização que deveriam existir entre os diversos planos e níveis de atuação, de forma que garantissem concordância das diferentes escalas territoriais nas ações de desenvolvimento e ordenamento territorial (Figura 1).

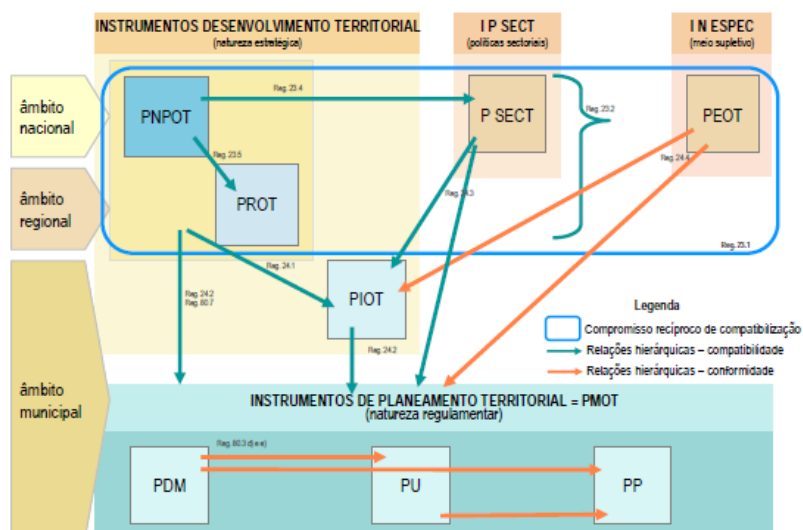


Figura 1: Natureza das relações entre os tipos de planos (LBOTU)

Fonte: Josué Caldeira (2010)

O PROT, seria o espaço apropriado para constituir a plataforma de interlocução com os vários agentes públicos contribuindo para a coerência dos vários níveis territoriais do sistema de gestão territorial, nomeadamente a sua importância materializa-se nos seguintes aspectos: desenvolvimento das estratégias do território regional, quadro de referência para definição e implementação das políticas nacionais gerais e sectoriais e quadro global de referência para definição das opções de desenvolvimento local, ordenamento e gestão do território municipal (BACHAREL, 2007/2008: 69).

Apesar dos esforços efectuados para melhorar o sistema de planeamento territorial na coordenação entre os diversos níveis de governança, na prática permanecem insuficiências: a falta de articulação entre as instituições sectoriais da Administração Central e entre esta e os Municípios, tem sido apontada como fator que compromete as relações de compatibilidade ilustrada e que limita a concretização de modelos territoriais preconizados. É necessário fomentar novas formas de governança assentes em bases de cooperação através do estabelecimento de redes com relações fluidas entre os níveis local e nacional.

O planeamento municipal está subjugado a um conjunto de princípios gerais e orientações regionais, que remetem para o nível municipal a responsabilidade de promover ações e mudanças estruturais que permitam superar os desafios atuais identificados. Espera-se portanto que a 2ª geração de PDM não se restrinja à utilização de peças designadas: planta de ordenamento ou planta de síntese e regulamento que se limita a prescrever parâmetros urbanísticos para legitimar o licenciamento.

O planeamento do território contemporâneo deverá saber responder aos desafios territoriais locais ao imperativo da descentralização, à urgência da evolução da organização política e administrativa dos Municípios das Regiões e do Estado.

CAPÍTULO III

6. O planeamento municipal em Vila Real de Santo António: Contributos para uma “Mudança de Paradigma”

6.1 Enquadramento do concelho

6.1.1 Enquadramento territorial

O concelho localiza-se no extremo oriental de Portugal Continental e do Sotavento Algarvio, compreendendo as três regiões naturais do Algarve (Serra, Barrocal e Litoral). Tem uma localização privilegiada na foz do Guadiana que o limita a nascente, a sul a costa baixa e arenosa é banhada pelo Oceano, a poente a Mata Nacional da Dunas do Litoral de Vila Real de Santo António (MNDLVRSA) e a norte a Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António (RNSCAMVRSA) na freguesia de Vila Real e Monte Gordo e a Serra Algarvia na freguesia de Vila Nova de Cacela.

Com uma superfície de 61,3Km², é o menor dos 16 concelhos da região do Algarve. Tem 19.156 habitantes e uma densidade habitacional de 311,9 habitantes/km² (Fonte: Anuário Estatístico de 2011).



Figura 2: Localização do Concelho de Vila Real de Santo António na Região do Algarve

Fonte: Relatório de Caracterização e Diagnóstico – Revisão do Plano Diretor Municipal: Câmara Municipal de Vila Real de Santo António Julho 2010

Compreende três freguesias: Vila Real de Santo António, Monte Gordo e Vila Nova de Cacela. As duas primeiras integram a parte nascente do território concelhio e a última representa a parcela de território que fica isolada, situada a poente das primeiras freguesias. A singularidade da descontinuidade territorial em duas parcelas de território interrompidas pela zona costeira do Concelho de Castro Marim freguesia de Altura, aumenta as dificuldades de ordenamento do seu território.



Figura 3: Limites administrativos do concelho de Vila Real de Santo António

Fonte: Elaboração própria

6.1.2 Enquadramento histórico

A ocupação do areal desértico que mais tarde veio a ser denominado concelho de Vila Real de Santo António, remonta à data em que se inicia o planeamento em Portugal. A vila foi mandada implantar em 1774 por Marquês de Pombal com um plano regular assente num planeamento setecentista nos moldes da reconstrução da Baixa Pombalina de Lisboa após o terramoto de 1755. O plano, da autoria de Eugénio dos Santos e Carlos Mardel, constitui um dos exemplos emblemáticos do urbanismo em Portugal. (CORREIA, H 1984).

Antes o extenso areal junto à foz do Guadiana, havia sido ocupado pela povoação de Santo António de Arenilha, que tinha a pesca como principal atividade, e a agricultura como complemento.

A vila tinha a incumbência de defender o território, vigiando as embarcações de piratas que ameaçavam beneficiar dos pescados na costa portuguesa sem pagar os respectivos direitos aos monarcas, bem como as incursões com vista ao contrabando de entre as margens do Guadiana.

Na segunda metade do século XVII a conjuntura económica do país era difícil. Neste contexto, e com vista ao reequilíbrio da balança económica portuguesa e restabelecimento das finanças nacionais, Marquês de Pombal traça um plano estratégico com o objectivo de diminuir os produtos importados e fortalecer a economia do país sustentada na produção nacional. No seguimento desta política económica, é proclamada a “Restauração do Reino do Algarve” tendo em conta as suas potencialidades económicas e os benefícios fiscais que daí poderiam beneficiar a coroa portuguesa. Entre outras medidas, é determinada a elaboração de um plano de edificação para uma “vila regular”, denominada Vila Real de Santo António, para nacionalizar e “disciplinar a atividade piscatória no Algarve”, constituída através de arruamentos dispostos em linhas rectas, com uma rede ortogonal estruturada a partir da praça central, o edifício Casa da Câmara, a Igreja e uma Alfândega, implantada perto do porto fluvial, criando um novo polo urbano na frente ribeirinha do Rio Guadiana, de frente para Espanha.

Construída em dois anos, a nova vila “compreende essencialmente quatro grandes tipologias, funcionalmente diferenciadas: os edifícios de dois pisos da frente ribeirinha, destinados às sedes administrativas das sociedades, as salgas de peixe e os armazéns que no seu todo constituíam a zona industrial; as casas «nobres» da praça, de 1.º andar e por fim as restantes casas de habitação, estas exclusivamente construções térreas.” (CMVRSA, 2010:98), Vila Real de Santo António representa o corolário do urbanismo pombalino.

O plano, a metodologia e a concepção da nova vila, demonstram o rigor com que estava pensada em função do conceito de “vila-fábrica”.

Entre o final do século XIX, e início do séc. XX a cidade viveu prosperamente. O sector das pescas dinamizou a vila, transformando-a num “empório pesqueiro e conserveiro”. A localização estratégica do porto de Vila Real de Santo António potenciou um centro produtor e exportador de preparados piscícolas, para países como a Espanha, Itália. Estas condições favoreceram a instalação da primeira fábrica portuguesa de conservas de atum em azeite enlatado, da iniciativa de Ângelo Parodi, seguindo-se industriais conserveiros de outras nacionalidades (espanhóis, italianos e gregos), tornando a vila num núcleo industrial produtor e exportador de conservas nos finais do século XIX e princípios do seguinte.

Os tempos áureos perduraram até pouco antes da 2ª Guerra Mundial, quando se inicia o declínio da atividade conserveira local, em consequência da retração da procura nos mercados estrangeiros, a par da escassez das espécies capturadas.

O porto de Vila Real de Santo António assegurou as exportações de produtos locais e do Baixo Alentejo, com repercussões positivas no movimento marítimo da vila. Todavia o porto perde progressivamente dinamismo em consequência do abandono da Mina de S. Domingos em Mértola, finalizando assim um ciclo de considerável atividade comercial.

Ao olharmos para o último meio século, constatamos formas de vida e urbanização bem diferentes dos dias de hoje. O território herdado deu lugar a uma nova cidade, ficando para trás a “vila fábrica”. Os limites físicos da cidade industrial esbateram-se tornando-se cada vez mais indefinidos, os contornos dos campos de sustento alimentar também se esbateram. A geometria, a simetria a ortogonalidade e o iluminismo que estiveram na base da construção da cidade não serviram de exemplo para a sua expansão. A forma urbana que acompanhou o desenvolvimento e modernização do concelho deu lugar à densificação urbana em torno do centro histórico e ocupação extensiva e fragmentada da periferia (pouco estruturada e qualificada) e a ocupação do espaço rural deu lugar à dispersão urbana, em particular na freguesia de Vila Nova de Cacela.

As transformações sociais e económicas, o declínio do setor primário e o aumento da terciarização, o crescimento da população, e as alterações no seu modelo de vida, também contribuíram para alterações profundas na forma urbana, constatando-se diferenças antagónicas entre o espaço físico que remonta à génese da vila e as formas urbanas presentes. O crédito bancário fácil concorreu para o *boom* da construção civil. A mudança de escala da cidade e da sua modalidade de funcionamento é o reflexo das dinâmicas sociais, económicas nas últimas décadas, com acentuadas implicações territoriais.

As consequências desta ocupação urbana extensiva e estruturalmente irreversível, representam hoje problemas para o ordenamento do território.

6.2 Caracterização do concelho

6.2.1 Demografia

A população concelhia (19.156 habitantes), reparte-se de forma desigual pelas três freguesias, com maior concentração na freguesia de Vila Real de Santo António, sede de concelho, com 11.946 habitantes (62,36%), , seguindo-se Vila Nova de Cacela com 3.902 habitantes (20,37%) e Monte Gordo com efetivo populacional de 3.308 (17,27%) (Quadro 1).

Quadro 1: População residente, superfície e densidade populacional em Vila Real de Santo António

Localização Geográfica	População Residente (2011)	Peso da População no Concelho (%)	Área (Km ²)	Densidade Habitacional (hab/Km ²)
Vila Real de Santo António	19.156	100,00	61,3	312,50
Vila Nova de Cacela	3.902	20,37	46,0	84,83
Vila Real de Santo António	11.946	62,36	11,0	1086,00
Monte Gordo	3.308	17,27	4,2	787,62

Fonte: Elaboração própria com base no INE – Censos 2011

A densidade populacional do concelho apresenta diferenças acentuadas entre as três freguesias: 1086,00 habitantes/Km² em Vila Real de Santo António com a maior densidade populacional do concelho, 787,62 habitantes/km² em Monte Gordo e 84.83 habitantes/Km² em Vila Nova de Cacela. Esta última tem a maior extensão territorial e é marcada pela maior distância à sede de concelho e aos serviços aí disponíveis (Quadro 1).

Na evolução da população, no período 1981 - 2011, verifica-se que o concelho perdeu população entre 1981 e 1991 e registou um aumento a partir daí. As freguesias de Vila Real de Santo António e Vila Nova de Cacela registam desde 1991 aumento da população ao contrário da freguesia de Monte Gordo. Entre 1991 e 2011 o concelho regista um saldo positivo de 4.756 habitantes, correspondente a 33,03%, à semelhança do crescimento populacional na região, de 32,10% (Quadro 2).

Quadro 2: População Residente em Vila Real de Santo António por freguesia e variação da população (1981 a 2011)

Localização Geográfica	População Residente				Variação da População Residente			
	1981 (N.º)	1991 (N.º)	2001 (N.º)	2011 (N.º)	1981-91 (%)	1991-01 (%)	2001-11 (%)	1991-11 (%)
Algarve	323.534	341.404	395.218	451.006	5,50	15,76	14,12	32,10
Vila Real de Santo António	16.347	14.400	17.956	19.156	-11,90%	24,70%	6,70%	33,03
Vila Nova de Cacela	3.329	3.029	3.462	3.902	-9,00%	14,30%	12,70%	28,82
Vila Real de Santo António e Monte Gordo	13.018	-	-	-	-12,70%			
Vila Real de Santo António	-	8.182	10.542	11.946	-	28,80%	13,30%	46
Monte Gordo	-	3.189	3.952	3.308	-	23,90%	-16,30%	3,73

Fonte: Elaboração própria adaptado do INE – Censos

O Algarve é a região do país que nas últimas duas décadas registou um maior crescimento populacional (de 15,76%, entre 1991 e 2001, e de 14,12%, entre 2001 e 2011) – destacando-se do crescimento verificado na última década, para o total do país (2,0%). (INE – Retrato Territorial de Portugal 2011: 28). Comparativamente Vila Real de Santo António acompanha o crescimento populacional total nas duas últimas décadas, embora entre 1991 e 2001 registe um crescimento superior 24,70% em relação à última década e 6,70%.

As três freguesias registam ganhos entre 1991 e 2001, Monte Gordo é a única freguesia que perde população (-16,30%) entre 2001 e 2011.

A figura 1 ilustra o crescimento populacional do concelho entre 1991 e 2011, constatando-se o crescimento populacional nas freguesias de Vila Real de Santo António e Vila Nova de Cacela ao contrário de Monte Gordo que perde população. Parte das perdas registadas em Monte Gordo, freguesia fortemente marcada pela procura turística, podem estar relacionadas com a dificuldade de aceder a habitação permanente face aos valores imobiliários especulativos em torno da procura pela segunda residência, segregando a população local para a freguesia de Vila Real de Santo António onde a procura turística é menor.

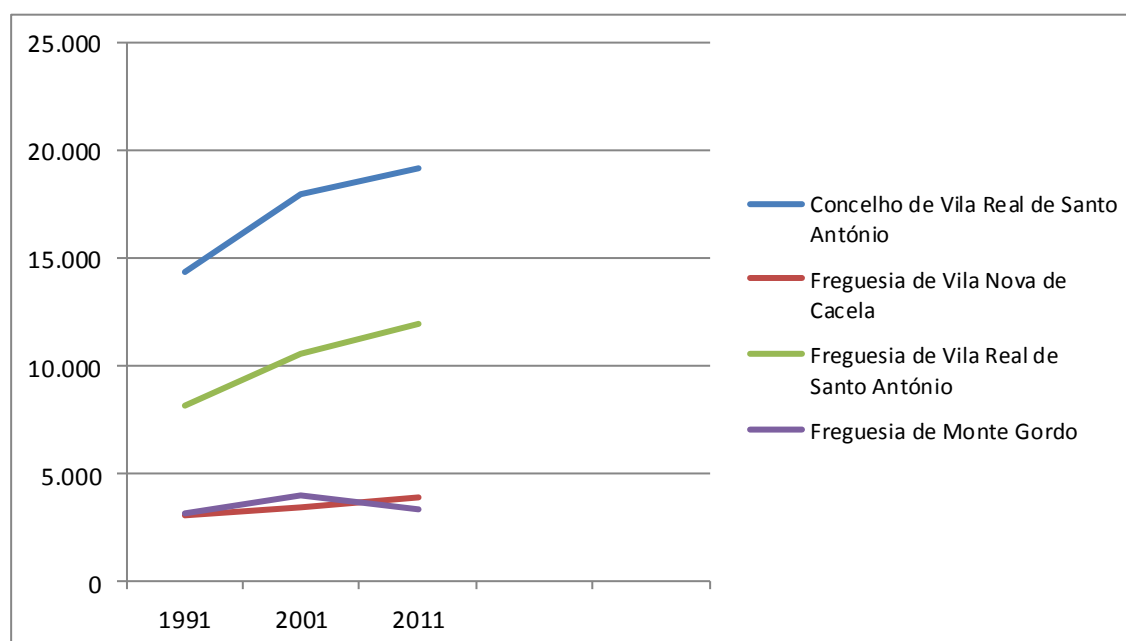


Figura 4: Evolução da População Residente em Vila Real de Santo António e suas freguesias (1991 a 2011)

Fonte: Elaboração própria

Em 2011 a estrutura etária da população residente revela uma população envelhecida, com o peso dos jovens (0 – 14 anos) (15,5%), inferior ao peso dos que têm mais de 65 anos (19,7%). A população com 15 - 24 anos representa 10,6% e o grupo dos 25 - 64 anos com 54,2% (Quadro 3).

Entre 2001 e 2011 o aumento da população residente foi transversal a todos os grupos etários, à excepção da faixa dos 15 aos 24 anos, que decresceu de 13,9% para 10,6%. A natalidade tem registado saldo positivo ligeiro, uma vez que o peso do número de residentes até aos 14 anos aumentou de 15,3% para 15,5%. As variações mais significativas ocorrem na população idosa, que passou de 17,2% para 19,7% (Quadros 3 e 4).

Quadro 3: Estrutura Etária da População concelhia por freguesia (Censos 2011)

Localização Geográfica	População residente								
	Em 2011								
	Total	Grupos etários (n.º)				Grupos etários (%)			
	HM	0-14	15-24	25-64	65 ou mais	0-14	15-24	25-64	65 ou mais
Vila Real de Santo António	19156	2974	2031	10380	3771	15,5	10,6	54,2	19,7
Vila Nova de Cacela	3902	518	352	2112	915	13,3	9	54,1	23,4
Vila Real de Santo António	11946	1990	1272	6441	2243	16,7	10,6	53,9	18,8
Monte Gordo	3308	466	407	1822	613	14,1	12,3	55,1	18,5

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INE

Quadro 4: Estrutura Etária da População concelhia por freguesia (Censos 2001)

Localização geográfica	População residente								
	Em 2001								
	Total	Grupos etários (n.º)				Grupos etários (%)			
	HM	0-14	15-24	25-64	65 ou mais	0-14	15-24	25-64	65 ou mais
Vila Real de Santo António	17956	2753	2492	9616	3095	15,3	13,9	53,6	17,2
Vila Nova de Cacela	3462	417	415	1861	769	12	12	53,8	22,2
Vila Real de Santo António	10542	1638	1493	5634	1777	15,5	14,2	53,4	16,9
Monte Gordo	3952	698	584	2121	549	17,7	14,8	53,7	13,9

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INE

6.2.2 Parque habitacional

Em 2011 o concelho tem 19.156 habitantes, 19.664 alojamentos, 8149 edifícios e 7.458 famílias. A discrepância entre efectivo populacional e alojamentos reflecte a explosão da mancha urbana em torno da 2ª residência.

Enquanto a variação da população entre 2001 e 2011 é de 6,70%, a dos alojamentos é 41,3%. As famílias clássicas aumentam 17,7%, e o número de edifícios cresce 23% (Quadro 5).

Apesar de um crescimento populacional pouco expressivo a reestruturação urbana é relevante, com repercussões no alargamento da mancha urbana.

Quadro 5: População residente, Famílias, Alojamentos e Edifícios no concelho de Vila Real de Santo António (Censos 2001 e 2011)

Localização Geográfica	2001				2011							
	População Residente	Famílias	Alojamentos	Edifícios	População Residente		Famílias		Alojamentos		Edifícios	
					N.º	%	N.º	%	N.º	%	N.º	%
Vila Real de Santo António	17956	6335	13920	6625	19156	6,7	7458	17,7	19664	41,3	8149	23,0

Fonte: Elaboração própria com base no INE

Em 2011 a dimensão média da família é de 2,6 enquanto em 2001 era de 2,8.

Dos 19.664 alojamentos registados, 19.625 são alojamentos familiares, correspondendo 36,8% a residência habitual, 46,5% a residência secundária e 16,7% a edifícios vagos. (Quadro 6). Assim, a maior parte dos alojamentos do parque habitacional do concelho destina-se a segunda residência e embora a menor fatia corresponda edifícios vagos a sua percentagem é relevante face à percentagem de residência habitual.

Comparativamente, no Algarve, dos 380.126 alojamentos registados, 378.349 são alojamentos familiares, correspondendo 47,2% a residência habitual 39,4% a residência secundária e 13,2 % a edifícios vagos do parque habitacional da região. Esta proporção é superior à observada a nível nacional (12,5%). Na última década, os alojamentos vagos ganharam importância no Algarve (Quadro 6).

Quadro 6: Número de Alojamentos em Vila Real de Santo António e freguesias e no Algarve (Censos 2011)

Localização geográfica	Parque habitacional							
	N.º Total de Alojamentos	Tipo de Alojamento						
		Familiar						Colectivo
		Total	Clássico	Não Clássico	Ocupação			
					Residência Habitual	Residência Secundária	Vago	
Algarve	380126	378349	377619	730	178574	149141	49904	
Vila Real de Santo António	19664	19625	19609	16	7218	9128	3279	39
Vila Nova de Cacela	5579	5570	5569	1	1513	3002	1055	9
Vila Real de Santo António	8040	8026	8013	13	4568	2569	889	14
Monte Gordo	6045	6029	6027	2	1137	3557	1335	16

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INE

Vila Real de Santo António é um dos municípios onde os alojamentos vagos têm maior expressão no Algarve (16,7%). (Fonte: Censos2011 Resultados definitivos do Algarve: 71)

A segunda residência ultrapassa a residência habitual no concelho, com o contributo dado pelas freguesias de Vila Nova de Cacela e Monte Gordo, onde se localizam as praias mais frequentadas, Monte Gordo e Manta Rota (Quadro 6).

A evolução do parque habitacional entre 2001 e 2011, regista uma taxa de variação dos alojamentos na ordem dos 41,3%, ligeiramente inferior à registada no período censitário anterior (48,3%), mantendo o mesmo ritmo de crescimento do parque habitacional (Quadro 7).

Quadro 7: Taxa de variação dos alojamentos no Algarve e Município de Vila Real de Santo António (1991 a 2011)

Localização Geográfica	Taxa de variação dos alojamentos	
	1991-01 (%)	2001-11 (%)
Algarve	30.7%	36.5%
Vila Real de Santo António	48.3%	41.3%
Vila Nova de Cacela	85.9%	36.6%
Vila Real de Santo António	30.2%	47.1%
Monte Gordo	46.0%	38.2%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INE (Censos 2011 e 2001)

Comparativamente o Algarve registou uma taxa de variação dos alojamentos superior na última década, 36,5% face à anterior 30,7% (Quadro 7).

Monte Gordo, perde população mas aumenta o parque habitacional em 38,2% entre 2001 e 2011, com 3557 alojamentos de 2ª residência e 1137 alojamentos de residência habitual (Quadro 6).

Entre 2001 e 2011 o concelho regista um crescimento do número de edifícios clássicos na ordem dos 23%, valor que acompanha o crescimento ocorrido na região (24%) (Quadro 8).

Quadro 8: Edifícios no Algarve e no concelho de Vila Real de Santo António

Localização Geográfica	Edifícios clássicos por localização geográfica	
	2001	2011
Algarve	160543	198924
Vila Real de Santo António	6625	8149
Vila Nova de Cacela	2617	3780
Vila Real de Santo António	2499	2720
Monte Gordo	1509	1649

Fonte: Elaboração própria com base nos Censos

Apesar de registo positivo do parque de edifícios entre 2001 e 2011, o número de edifícios licenciados têm vindo a diminuir no concelho. Neste período foram licenciados 2169 edifícios, incluindo 6399 fogos licenciados. (Figura 5 e 6)

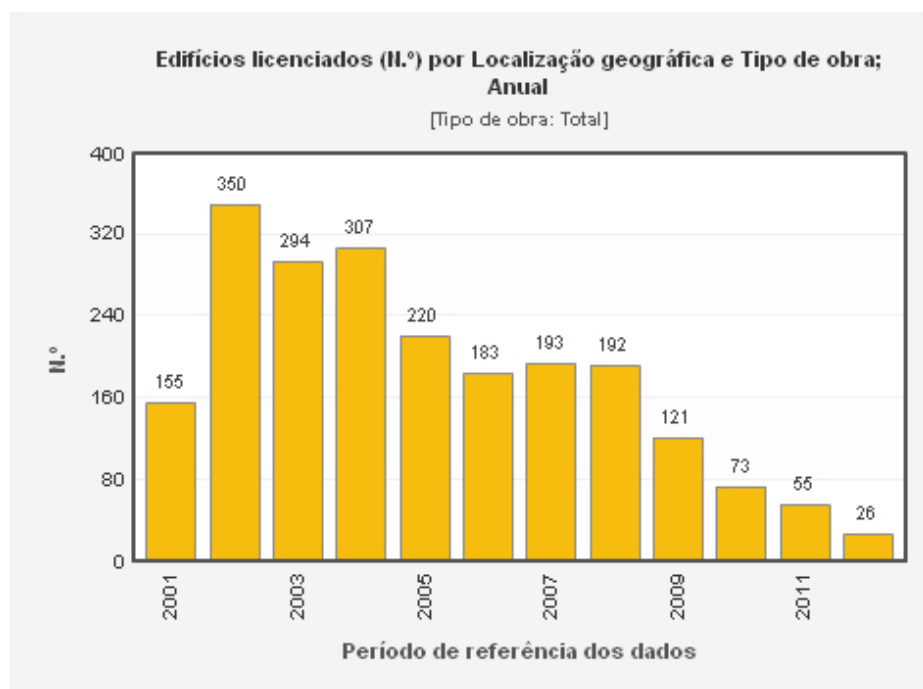


Figura 5: Edifícios licenciados no concelho de Vila Real de Santo António entre 2001 e 2011

Fonte: INE – Censos 2011

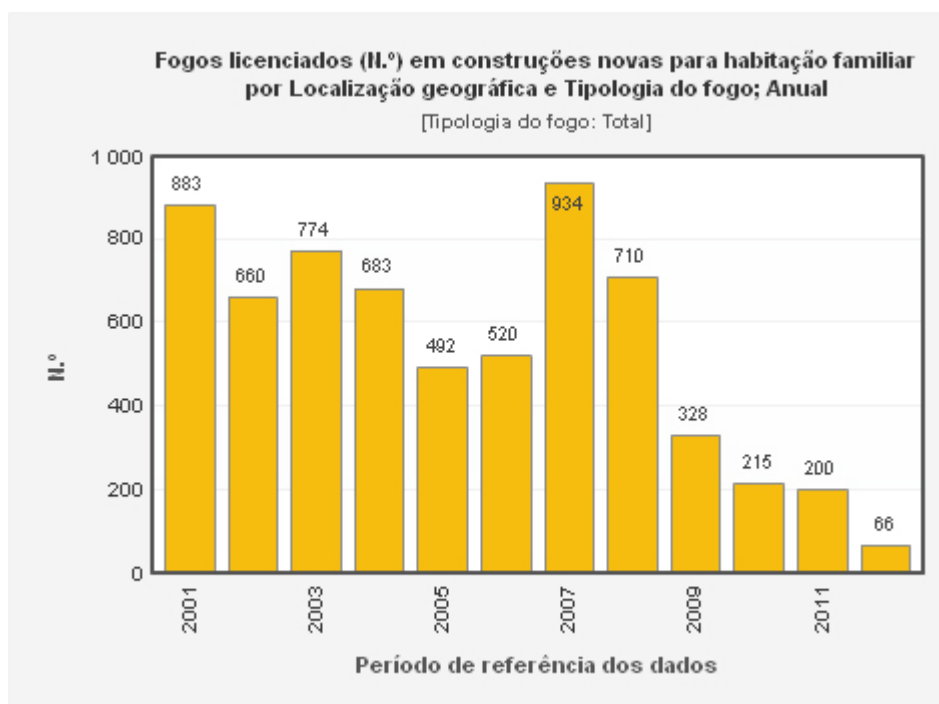


Figura 6: Fogos licenciados no concelho de Vila Real de Santo António entre 2001 e 2011

Fonte: INE – Censos 2011

No número de edifícios concluídos também se verifica a mesma tendência entre 2001 e 2011 (Figura 7).

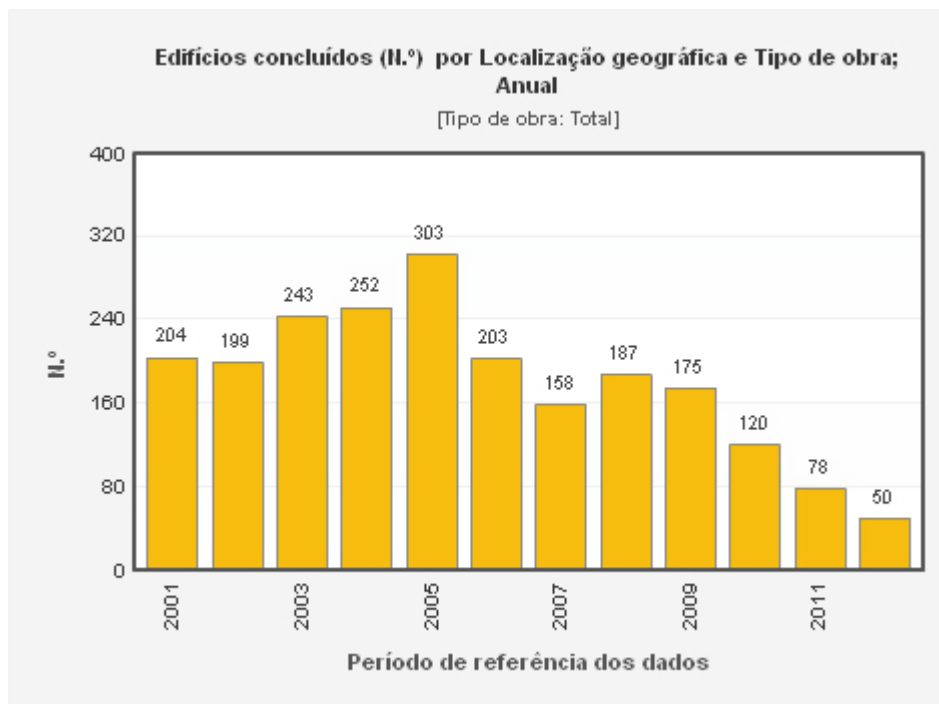


Figura 7: Edifícios concluídos no concelho de Vila Real de Santo António entre 2001 e 2011

Fonte: INE – Censos 2011

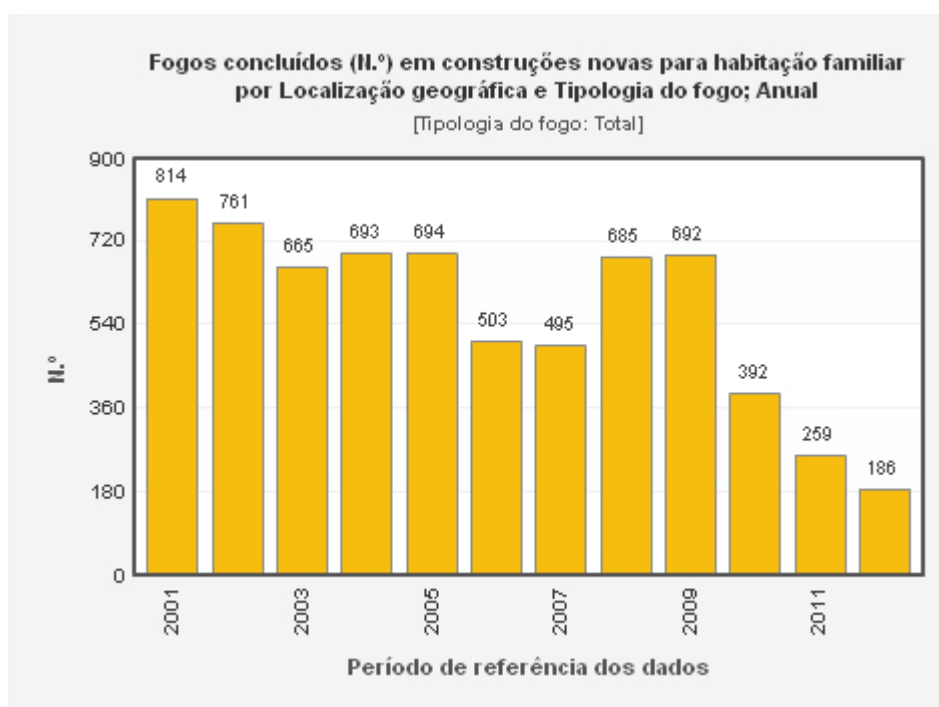


Figura 8: Fogos concluídos no concelho de Vila Real de Santo António entre 2001 e 2011

Fonte: INE – Censos 2011

Em 2011, cerca de 49, 5% (99) dos fogos licenciados em construções novas para habitação familiar no concelho pertencem à tipologia T0 ou T1 e 40% (80) pertencem à tipologia T2,

comparativamente à região do Algarve onde também predominam fogos T0 ou T1 e T2. (Quadro 9).

Quadro 9: Fogos licenciados em construções novas para habitação

Localização Geográfica	Fogos licenciados em construções novas para habitação familiar por tipologia do fogo				
	2011				
	Tipologia do fogo				
	Total	T0 ou T1	T2	T3	T4 ou mais
Algarve	1115	188	415	334	178
Vila Real de Santo António	200	99	80	18	3
Vila Nova de Cacela	85	26	54	2	3
Vila Real de Santo António	45	14	16	15	0
Monte Gordo	70	59	10	1	0

Fonte: Elaboração própria com base nos Censos 2011

Os fogos concluídos em construções novas para habitação compreendem 52% de tipologia T0 ou T1, 21,2% pertencem à tipologia T2, 15,1% à tipologia T3 e 12,4% a T4 ou mais. As tipologias baixas T0, T1 e T2 representam o maior peso nos fogos concluídos em 2011.

Quadro 10: Fogos concluídos em construções novas para habitação

Localização Geográfica	Fogos concluídos em construções novas para habitação familiar por tipologia do fogo				
	2011				
	Tipologia do fogo				
	Total	T0 ou T1	T2	T3	T4 ou mais
Algarve	2881	834	1003	733	311
Vila Real de Santo António	285	148	59	42	36

Fonte: Elaboração própria com base nos Censos 2011

Monte Gordo é a freguesia com maior número de fogos licenciados com tipologia T0 e T1, devido à procura pela 2ª residência. Vila Nova de Cacela apresenta maior número de fogos

licenciados com tipologia T2. As tipologias T3 têm muito pouca expressão nestas freguesias. Vila Real de Santo António revela maior homogeneidade nas tipologias licenciadas. O gráfico 6 é conclusivo relativamente à incidência de tipologias baixas na freguesia de Monte Gordo, destacando-se das restantes freguesias no ano de 2011.

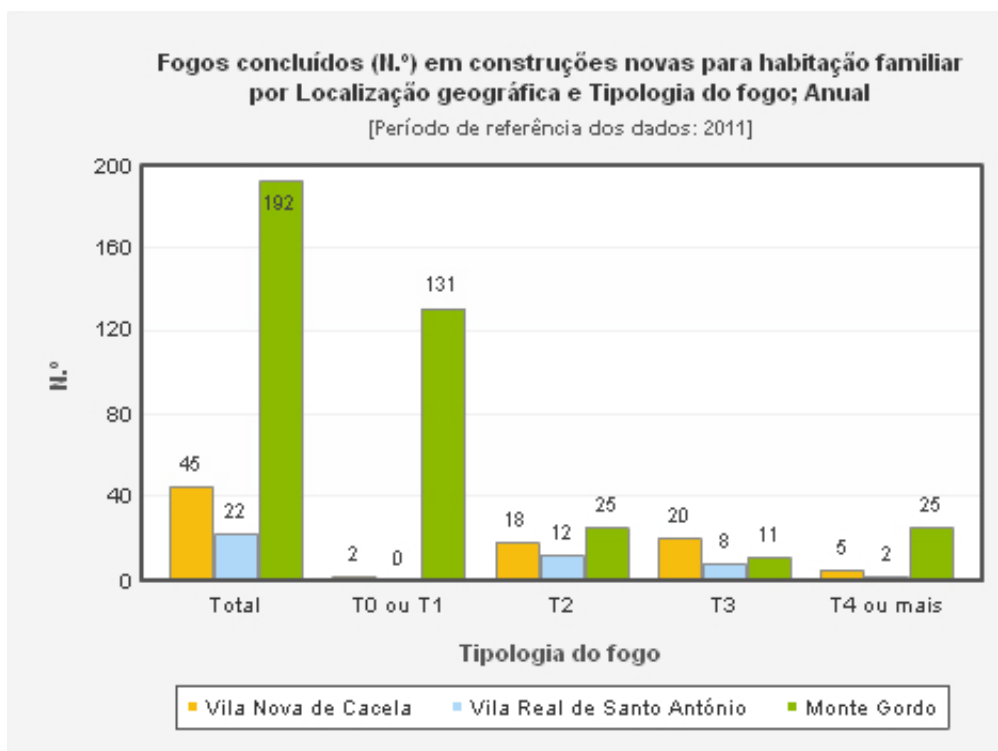


Figura 9: Fogos concluídos em 2011

Fonte: INE – Censos 2011

Em 2012 e 2011 o peso dos edifícios licenciados recai sobre as construções novas, tendo as reconstruções pouca expressão (Quadro 11 e 12).

Defendendo-se agora um novo ciclo que aposte em políticas de reabilitação e reconstrução do existente.

Num concelho mobilizado pela 2ª residência e fogos vagos, totalizando quase o dobro da residência habitual, têm de haver introdução de mudanças que concorram para a regularização entre a procura e a oferta e a requalificação do edificado existente como nova oferta.

Quadro 11: Edifícios licenciados por tipo de obra na Região do Algarve e concelho de VRSA no ano 2012

Localização Geográfica	Edifícios licenciados por tipo de obra						
	2012						
	Tipo de obra						
	Total	Obras edificação	Construção nova	Ampliação	Alteração	Reconstrução	Obras demolição
Algarve	902	838	424	368	31	15	64
Vila Real de Santo António	26	25	17	7	1	0	1

Fonte: Elaboração própria com base nos Censos

Quadro 12: Edifícios licenciados por tipo de obra na Região do Algarve e concelho de VRSA no ano 2011

Localização Geográfica	Edifícios licenciados por Tipo de obra						
	2011						
	Tipo de obra						
	Total	Obras edificação	Construção nova	Ampliação	Alteração	Reconstrução	Obras demolição
Algarve	1178	1072	581	416	57	18	106
Vila Real de Santo António	55	52	31	16	3	2	3

Fonte: Elaboração própria com base nos Censos

Quadro 13: Edifícios concluídos por tipo de obra na Região do Algarve e concelho de VRSA no ano 2001, 2011 e 2012

Localização Geográfica	Edifícios concluídos por Tipo de obra								
	2012			2011			2001		
	Tipo de obra								
	Total	Obras edificação	Obras demolição	Total	Obras edificação	Obras demolição	Total	Obras edificação	Obras demolição
Algarve	1246	1187	59	1428	1340	88	3677	3578	99
Vila Real de Santo António	50	49	1	78	75	3	204	204	0

Fonte: Elaboração própria com base nos Censos

Em 2011 o sector privado foi responsável pelo número total de fogos concluídos, com um peso de 78,4% das empresas privadas, 21,6% refere-se a pessoas individuais, factor revelador das dinâmicas de construção da iniciativa de empresas de construção (Quadro 14).

Quadro 14: Edifícios licenciados por tipo de obra na Região do Algarve e concelho de VRSA no ano 2011

Localização Geográfica	Fogos concluídos em construções novas para habitação familiar por Entidade promotora				
	2011				
	Entidade promotora				
	Total	Pessoa singular	Organismo público	Empresa privada	Outros
Vila Real de Santo António	259	56	0	203	0
Vila Nova de Cacela	45	34	0	11	0
Vila Real de Santo António	22	10	0	12	0
Monte Gordo	192	12	0	180	0

Fonte: Elaboração própria com base nos Censos

A crescente procura de segunda habitação tem mobilizado a construção com características turísticas: tipologias baixas e áreas mínimas regulamentares, acompanhada de especulação imobiliária que sobrevaloriza o custo da habitação, gerando efeitos de segregação da população local, sobretudo da que tem menores recursos.

A caracterização do parque habitacional social do concelho está apoiada no Diagnóstico Social, da responsabilidade da autarquia (CMVRSA, 2012).

A habitação social é composta por 24 Bairros Sociais, localizados em zonas periféricas dos perímetros urbanos de Vila Real de Santo António, Monte Gordo e Vila Nova de Cacela, construídos pela autarquia ou por outras entidades públicas nacionais ou locais e compreendem 1857 fogos de habitação, correspondendo a 9,5% do total de alojamentos familiares clássicos de Vila Real de Santo António (19609).

A autarquia foi responsável pela construção de 11 Bairros Sociais que concentram 660 fogos (vendidos ou em regime de arrendamento), correspondendo a 7,6% dos bairros no Algarve e a 14, 5% do total de fogos sociais existentes no Algarve (Quadro 15).

Quadro 15: Bairros Sociais no Algarve e Concelho por Freguesia

Localização Geográfica	Bairros sociais camarários	
	2011	
	Bairros	Fogos
Algarve	144	4544
Vila Real de Santo António	11	660

Fonte: Elaboração própria com base no Diagnóstico Social da Câmara Municipal (2012) e INE (2011)

A Câmara Municipal tem desenvolvido várias ações no sentido da alienação deste património, sendo ainda propriedade da autarquia 393 fogos, atribuídos a agregados familiares em regime de arrendamento social.

Para dar resposta ao problema de acesso à habitação no município, para a qual a procura não para de aumentar, a Câmara Municipal celebrou, em Fevereiro de 2006 um protocolo com a Federação Nacional de Cooperativas de Habitação Económica, FCRL (FENACHE) ao abrigo do qual cedeu terrenos à UNIFARO, para a construção de sete novos empreendimentos a custos controlados da responsabilidade da autarquia e da UNIFARO. Destes empreendimentos estão concluídos apenas cinco, totalizando 310 fogos.

Para ocupação destes fogos a autarquia recebeu mais de 1000 pedidos. Até ao momento 120 fogos foram vendidos a custos controlados. Não foram atribuídos os 40 fogos municipais que seriam adquiridos ao abrigo do programa nacional Pro-Habita com a finalidade de arrendamento em regime de renda apoiada e os restantes também por atribuir destinam-se ao Mercado Social de Arrendamento⁵ dirigido a classes sociais que, apresentando rendimentos superiores aos que permitem a atribuição de uma habitação social, não apresentam, capacidade financeira para arrendarem um imóvel em mercado livre.

É evidente o forte desajustamento entre a oferta e a procura de habitação social no concelho, sendo o número de pedidos para habitação social apresentados muito superior à oferta disponível e que permanece por atribuir.

6.2.3 Análise da estrutura territorial

A estrutura territorial do concelho de Vila Real de Santo António organiza-se segundo os principais núcleos urbanos, pequenas áreas urbanas e suas relações de funcionalidade, tendo em conta os espaços naturais estruturantes no território (Figura 10). O modelo territorial encontra-se organizado a partir das aglomerações mais importantes.

O concelho compreende três centralidades constituídas pelos principais núcleos urbanos: Vila Real de Santo António, Monte Gordo e Vila Nova de Cacela em complementaridade com Manta Rota, a partir dos quais se organiza a vida urbana, doméstica, económica, profissional e social.

⁵ Programa que resulta de uma parceria entre o Estado, os Municípios e as Entidades Bancárias aderentes

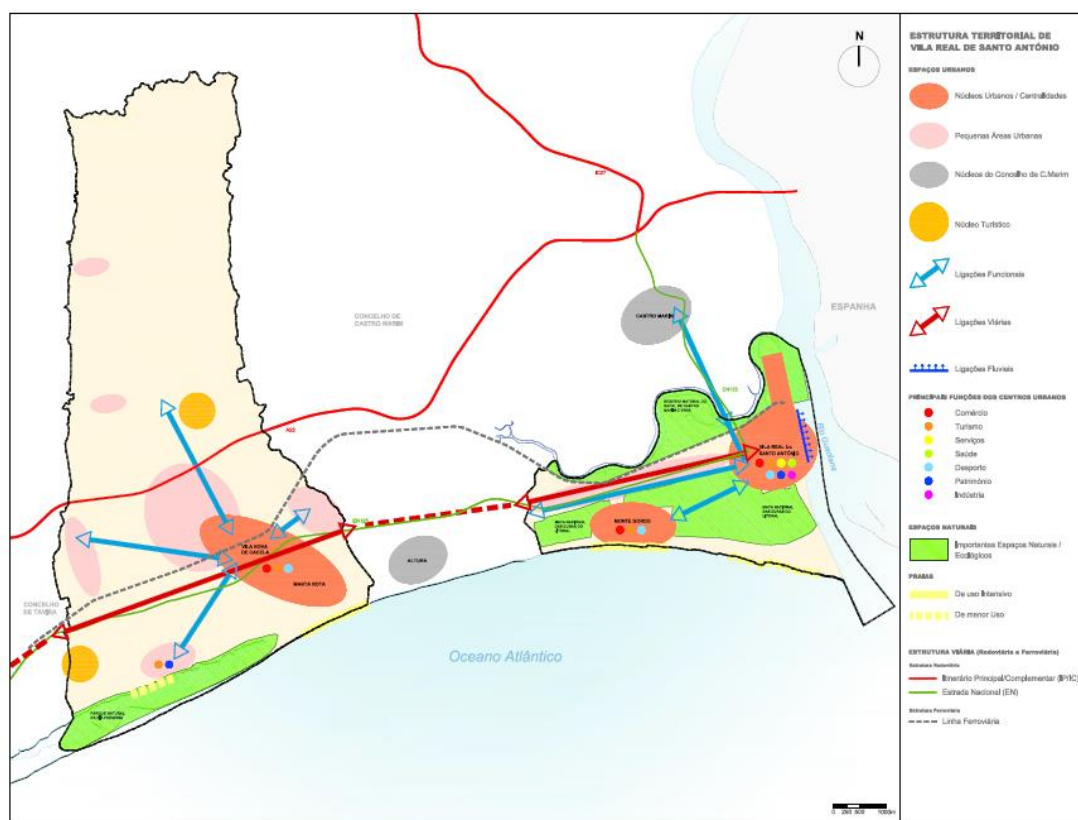


Figura 10: Estrutura Territorial de Vila Real de Santo António

Fonte: Relatório de Caracterização e Diagnóstico – Revisão do PDM de VRSA Julho de 2010

No modelo espacial funcional constituído, destaca-se Vila Real de Santo António numa posição hegemónica em relação às outras freguesias, com a progressiva ascensão do terciário (serviços, comércio, e restauração). O núcleo urbano de Monte Gordo afirma a sua supremacia pela consolidação do turismo. Embora desde sempre ligado à pesca, constitui um local de atração turística, sendo esta a sua atividade predominante embora fortemente marcada pela sazonalidade, com efeitos arrastadores na hotelaria e construção civil. Vila Nova de Cacela, parcela de território que fica isolada a poente das primeiras freguesias, apresenta uma estrutura territorial com várias constelações urbanas dispersas, todas elas com forte dependência funcional dos principais núcleos da estrutura territorial (Vila Nova de Cacela e Manta Rota), o primeiro como pólo dinamizador de comércio e educação e o segundo assumindo funções predominantemente turísticas. A grande procura banhar na praia da Manta Rota, desencadeou um polo turístico com relevante dinâmica.

As pequenas áreas urbanas a poente de Vila Real de Santo António, ao longo da antiga EN 125 compõem-se de pequenos aglomerados descontínuos, Hortas, Monte Fino e Aldeia Nova, todos com fortes dependências funcionais dos principais núcleos urbanos centrais, embora centralizem algumas atividades.

Na freguesia de Vila Nova de Cacela também existem pequenas aglomerações dispersas. Destacam-se: Cacela Velha e Fábrica situados em plena orla costeira sobre a Ria Formosa, com funções essencialmente turísticas, com elevado valor patrimonial histórico, cultural e natural, embora com grandes dependências funcionais; Santa Rita situada numa zona de transição entre o barrocal e a serra caracteriza-se pelo seu património cultural e natural e forte dependência funcional de Vila Nova de Cacela pelo contexto de desertificação a que está sujeita.

A forma de ocupação urbana do conselho é diversificada e implica relações de dependência funcional através das ligações viárias existentes entre os núcleos urbanos principais e sub núcleos, dependentes dos primeiros, devido ao número de funções urbanas que aí existem. Este modelo de relações urbanas é exigente em múltiplas deslocações.

As infraestruturas viárias que fazem as principais ligações são, a EN125, EN 122, Via do Infante Sagres, todas as vias locais e a linha do caminho-de-ferro com menos utilização. Estes canais de acessibilidade constituem elementos estruturantes da organização funcional do concelho. As mais estruturantes, são a A22 com ligações regionais, nacionais e internacionais e a EN 125 que atravessa todo o concelho e que se encontra desclassificada de Estrada Nacional nas freguesias de Monte Gordo e Vila Real de Santo António. Contudo, constitui a principal via de ligação entre os dois espaços territoriais do concelho e entre os vários núcleos urbanos, acolhendo as principais deslocações de dependência funcional entre as aglomerações periféricas e as centrais. A EN 122 permite a ligação entre a cidade de Vila Real de Santo António e a Via do Infante de Sagres a partir da qual se estabelece a ligação do concelho às redes nacional e internacional, principalmente com Ayamonte (Espanha) onde cooperam algumas relações de funcionalidade transfronteiriça, recentemente reforçadas com a constituição de euro-cidade (primeiro entre Vila Real de Santo António e Ayamonte e mais tarde também com Castro Marim).

A ligação entre os núcleos urbanos de Monte Gordo e Vila Real de Santo António também se estabelece através da Estrada da Mata⁶, via que desempenha importante função de ligação entre os dois núcleos.

Na freguesia de Vila Nova de Cacela, são principais pólos geradores de fluxos em torno do turismo de golfe, os empreendimentos turísticos, Quinta da Ria situado no limite sul poente do concelho e Monte Rei a norte da A22 numa zona predominantemente rural.

⁶ Atravessa a Mata Nacional das Dunas do Litoral entre Vila Real de Santo António e Monte Gordo

Como principais espaços naturais ecológicos e estruturantes no concelho, a Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António no limite norte das freguesias de Vila Real de Santo António e Monte Gordo, a Mata Nacional das Dunas do Litoral de Vila Real de Santo António a sul da freguesia de Vila Real de Santo António e envolvendo toda a freguesia de Monte Gordo e o Parque Natural da Ria Formosa na freguesia de Vila Nova de Cacela.

As praias desempenham funções importantes na atração turística, destacando-se com maior uso, a praia da Manta Rota e a praia de Monte Gordo e com menor afluência as praias da Fábrica e Vila Real de Santo António.

Como equipamentos estruturantes do concelho geradores de fluxos, salienta-se o complexo desportivo municipal, o centro de saúde, os equipamentos escolares e a relevante área central pombalina, com concentração de comércio e serviços e de elevado valor patrimonial, proporcionando uma dinâmica vivencial singular no centro da cidade. A ausência de superfícies comerciais de grandes dimensões no concelho contribui para um centro da cidade com dinâmica viva, designando-o várias vezes por “centro comercial de céu aberto”.

A frente fluvial do Guadiana, actualmente subaproveitada poderia ser mais estruturante se as potencialidades náuticas fossem exploradas. Assim como também a frente marítima de Monte Gordo, com extenso areal constituído por uma das praias mais frequentadas do concelho poderia constituir uma zona de recreio e lazer mais estruturante no concelho. Esta marginal que alberga também o casino de Monte Gordo é marcada pela presença de um elevado número de estabelecimentos hoteleiros que desempenham funções turísticas relevantes.

A Macro Estrutura económica do concelho, sofreu perdas significativas industriais e retração das pescas que vigoraram no modelo territorial anterior. A sua reestruturação económica afirmou-se na expansão dos serviços, consolidação do turismo e afirmação do comércio tradicional de atalhados e exponencial crescimento do sector da construção civil agora em retração.

O modelo territorial municipal, apesar da pequena dimensão do município, está sujeito a grande dependência de deslocações principalmente conferidas pela descontinuidade territorial do concelho. As formas de povoamento dispersas também concorrem para essa dependência. A configuração do quadro de relações territoriais estabelecidas é reflexo das necessidades dos usuários deste território, contudo, num território com orografia plana, outros modelos podem ser potenciados. A estrutura ambiental do concelho, apesar da especificidade de valores que este reúne e do reconhecimento de áreas protegidas, revela

pouco peso estrutural no modelo territorial, situação que deverá apresentar uma inversão no futuro, pela importância da sua vertente na qualidade de vida de uma população. As áreas obsoletas no concelho, representam emergente necessidade de reestruturação e qualificação, atendendo à sua regeneração e pelo papel relevante e estruturante que poderão vir a desempenhar no modelo estrutural territorial futuramente preconizado.

6.2.4 Análise espacial da evolução da mancha urbana

A aprovação do PDM (1992) colocou à disposição áreas urbanizáveis de grande dimensão, que permitiram o alastramento da mancha urbana. Todavia esta não foi a única responsável pelo crescimento urbano verificado nas últimas décadas. A admissibilidade de construção em espaço rural de vários usos, referenciados a uma dimensão mínima de parcela ou sob estatuto de pobreza comprovado também concorreram para esse crescimento exacerbado.

A análise à mancha urbana do concelho permitiu identificar a ocupação de consideráveis áreas nas zonas periféricas dos principais núcleos urbanos e de nível inferior, estimulando o alastramento da mancha urbana, afastamento das frentes urbanas, a par da dispersão urbana difusa no espaço rural, enquanto a escassez de objectivos e ações para intervir nos espaços consolidados conduziram à sua progressiva degradação. Os investimentos em torno do crescimento da rede viária também contribuíram para o alastramento e pulverização da mancha urbana.

Centradas as atenções nas transformações físicas do terreno, as áreas agrícolas e florestais foram constantemente encaradas como limites à edificabilidade, não se reconhecendo a sua valorização como espaços de produção. Os espaços naturais, foram igualmente vistos como barreiras naturais ao crescimento urbano, enquanto as mutações territoriais deram origem a novas formas de ocupação que mudaram de escala a cidade. Ambientalmente contestadas, pela forte dependência do transporte individual (responsável por emissão de gases efeito estufa) e também retalhistas da paisagem, contribuem para aumentos dos custos de infraestruturação e de serviços urbanos.

No núcleo urbano de Vila Real de Santo António delimitado por zonas com estatuto de proteção legal⁷, que condicionam naturalmente a sua expansão horizontal, assistiu a uma intensiva ocupação urbana sobre os espaços intrínsecos vazios existentes e sobre a faixa de terreno situada entre a antiga EN 125 e a Reserva Natural do Sapal, constatando-se um

⁷ Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e de Vila Real de Santo António e Mata Nacional das Dunas do Litoral de Vila Real de Santo António

crescimento periférico exacerbado que deu origem a uma expansão urbana fragmentada e com fraca qualificação e estruturação urbana, que se opõe à malha urbana regular de Vila Real de Santo António (centro). (Figura 11 e 12). Este crescimento urbano teve origem em iniciativas de edificação em parcelas rurais junto ao eixo de ligação viária, antiga EN125, tendência que se manifestou desde a década de 80. Atualmente assiste-se a uma ocupação urbana fragmentada e extensiva, com fortes carências estruturais diversas. A existência de vários espaços intersticiais agrícolas aumenta as dificuldades de ordenamento e de compatibilização de usos, sendo necessário sujeitar este espaço periférico estruturalmente desqualificado, a uma intervenção que promova o equilíbrio centro – periferia.

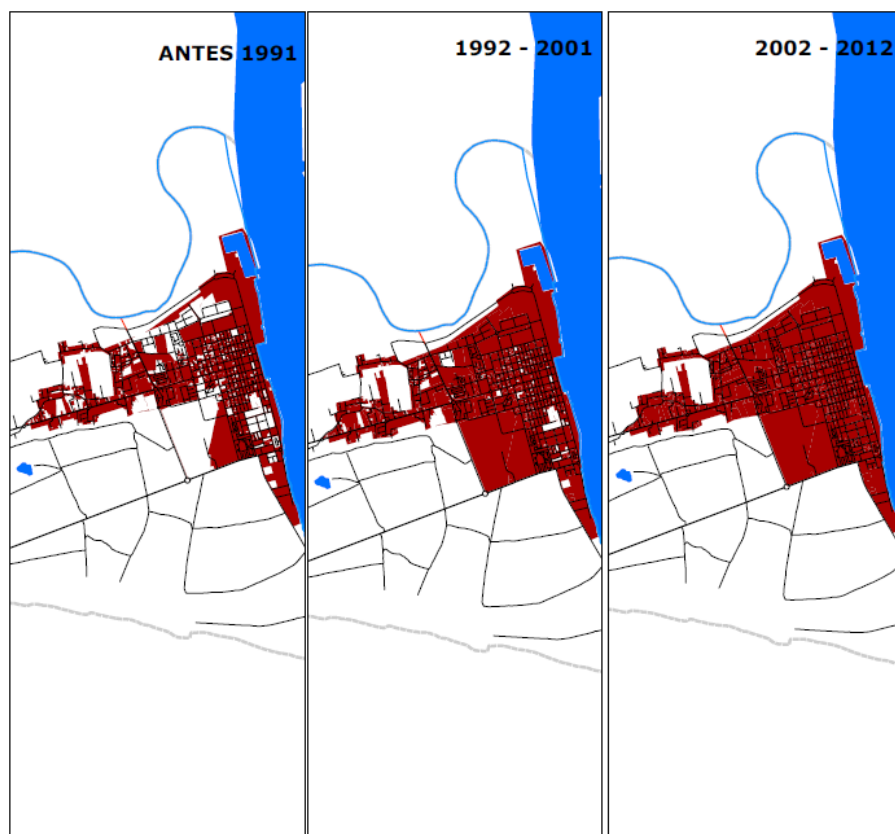


Figura 11: Evolução da mancha urbana na freguesia de Vila Real de Santo António

Fonte: Elaboração própria



Figura 12: Delimitação do perímetro urbano vigente na freguesia de Vila Real de Santo António

Fonte: Google Earth adaptado

No núcleo urbano de Monte Gordo, delimitado pela Mata Nacional das Dunas do Litoral de Vila Real de Santo António, a expansão e alastramento da mancha urbana também se circunscreve na sua maioria ao perímetro urbano densificando-o, verificando-se também as maiores dinâmicas construtivas com expressão, ao longo da EN 125 estimulando o espessamento das franjas urbanas que acompanham este eixo de ligação viária (Aldeia Nova e Monte Fino) (Figura 13 e 14).

A escassez de terrenos disponíveis para satisfazer o mercado imobiliário, leva a que entre 2002 e 2012 a mancha urbana evolua a nascente e poente para terrenos da mata nacional, desafetados do domínio privado do Estado Português para o domínio privado do município de Vila Real de Santo António por Autos de Cessão para construção de loteamentos municipais.

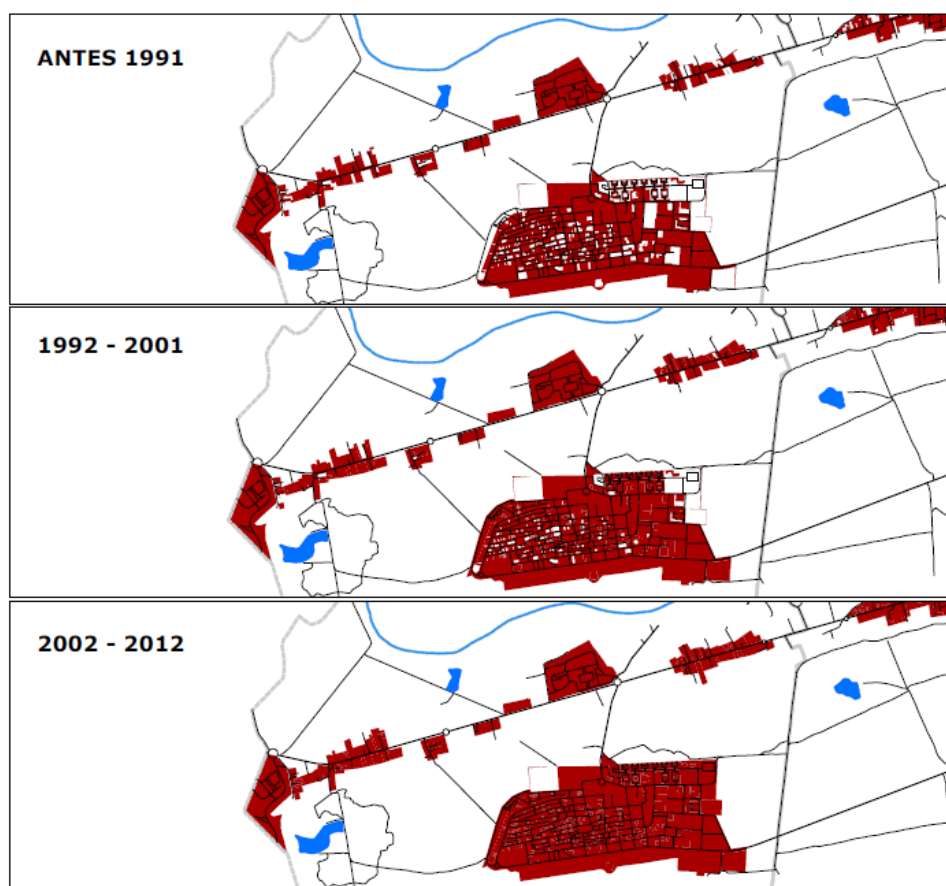


Figura 13: Evolução da mancha urbana na freguesia de Monte Gordo

Fonte: Elaboração própria



Figura 14: Delimitação do perímetro urbano vigente em Monte Gordo

Fonte: Google Earth adaptado

Em Vila Nova de Cacela, originária de áreas predominantemente rurais e caracterizada por maior disponibilidade de terrenos urbanizáveis, evidencia-se o alastramento relevante da mancha urbana na Manta Rota e centro de Vila Nova de Cacela, proliferando pequenos loteamento e condomínios privados da iniciativa de particulares, com fraca estruturação urbanística, de forma difusa e fragmentada e sem programação, reforçando a desqualificação urbana. A par deste crescimento surgem novos pequenos aglomerados que também concorrem para o agravamento do ordenamento do território. Das dinâmicas mais significativas, destaca-se o crescimento do aglomerado da Manta Rota, antiga aldeia de pescadores que evoluiu para uma estância balnear pela massiva procura turística. Esta desencadeou um processo de ocupação por pequenos e loteamento e condomínios privados quase todos compostos por segundas residências. A intensiva massificação turística conduziu à fraca qualificação urbanística sem concordância harmoniosa das infraestruturas viárias. A nascente do aglomerado urbano, salienta-se a ocupação de áreas com estatuto de proteção legal, POOC e Rede Natura 2000, para novas urbanizações turísticas (Figura 15 e 16).

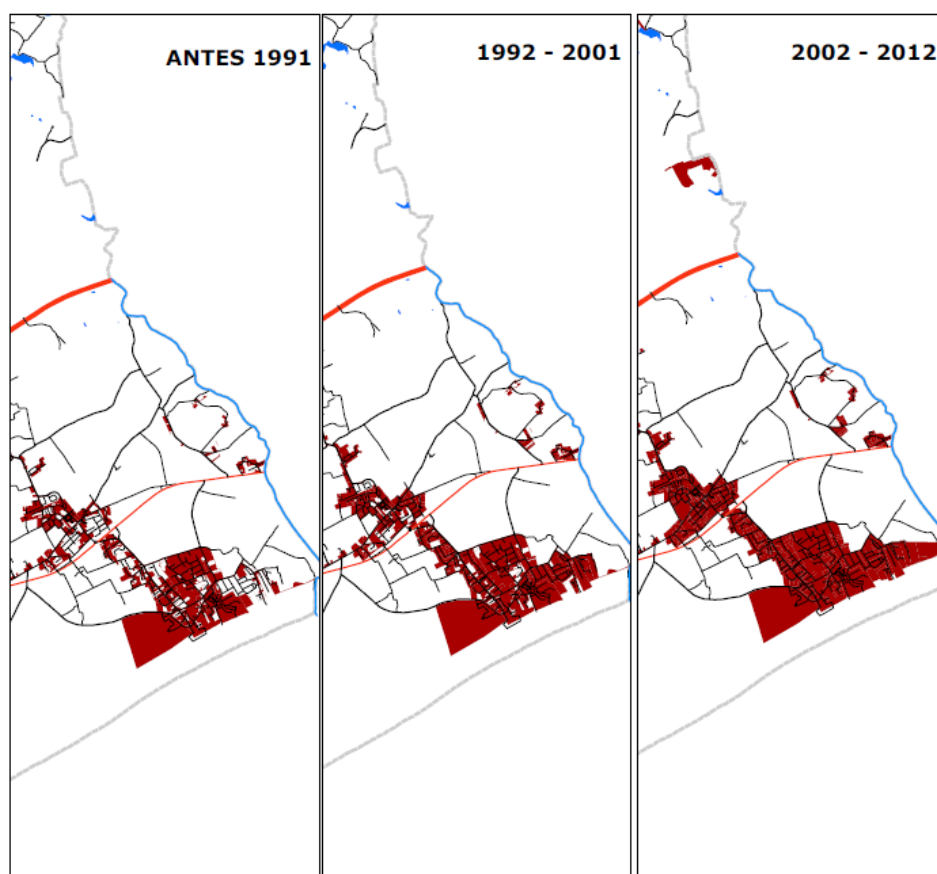


Figura 15: Evolução da mancha urbana na freguesia de Vila Nova de Cacela (Sul Poente)

Fonte: Elaboração própria



Figura 16: Delimitação do perímetro urbano na freguesia de Vila Nova de Cacela

Fonte: Google Earth adaptado

Ainda na freguesia de Vila Nova de Cacela, a norte da Auto-Estrada (A22) aparecem novos aglomerados urbanos entre 2002 e 2012, resultado do Plano de Urbanização das Sesmarias (Figura 17 e 18).

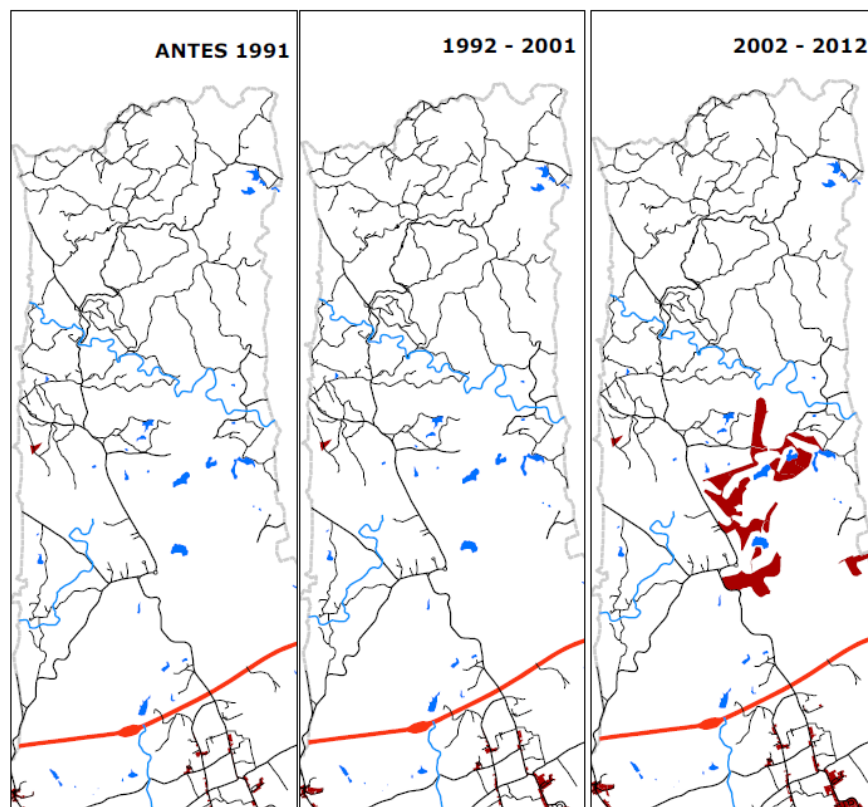


Figura 17: Evolução da mancha urbana na freguesia de Vila Nova de Cacela (Norte)

Fonte: Elaboração própria



Figura 18: Loteamentos do Plano de Urbanização das Sesmarias na freguesia de Vila Nova de Cacela (Norte)

Fonte: Google Earth adaptado

Nas Zonas de Edificação Dispersa a Estruturar (ZEDE) previstas na primeira redação do regulamento do PDM (anterior à alteração do PDM por adaptação ao PROT Algarve) (art.º 65.º), localizadas ao longo das estradas que cruzam área agrícolas, surgem construções de moradias isoladas, estimulando o crescimento das franjas urbanas ao longo das vias de acesso. A pulverização da edificação dispersa com expressão relevante no território também aumentou, especialmente em áreas de serra e agrícolas, entre 1992 e 2008⁸, situação prevista no PDM (1992) (art.º 23º a 31º) e de acordo com as condições previstas no PROT ALGARVE⁹ (1991) (art.º 26º). A prática de reconstrução de ruínas e sua ampliação em zonas de serra e agrícolas, tornou-se um comportamento comum em torno de especulação imobiliária, construindo moradias com índices máximos de construção consideráveis, pulverizando a serra com edificação dispersa (Figura 19 e 20).

⁸ Data de alteração do PDM por adaptação ao PROT Algarve, através do Regulamento n.º 103/2008 de 29 de Fevereiro de 2008

⁹ D.R 11/91 de 21 de Março

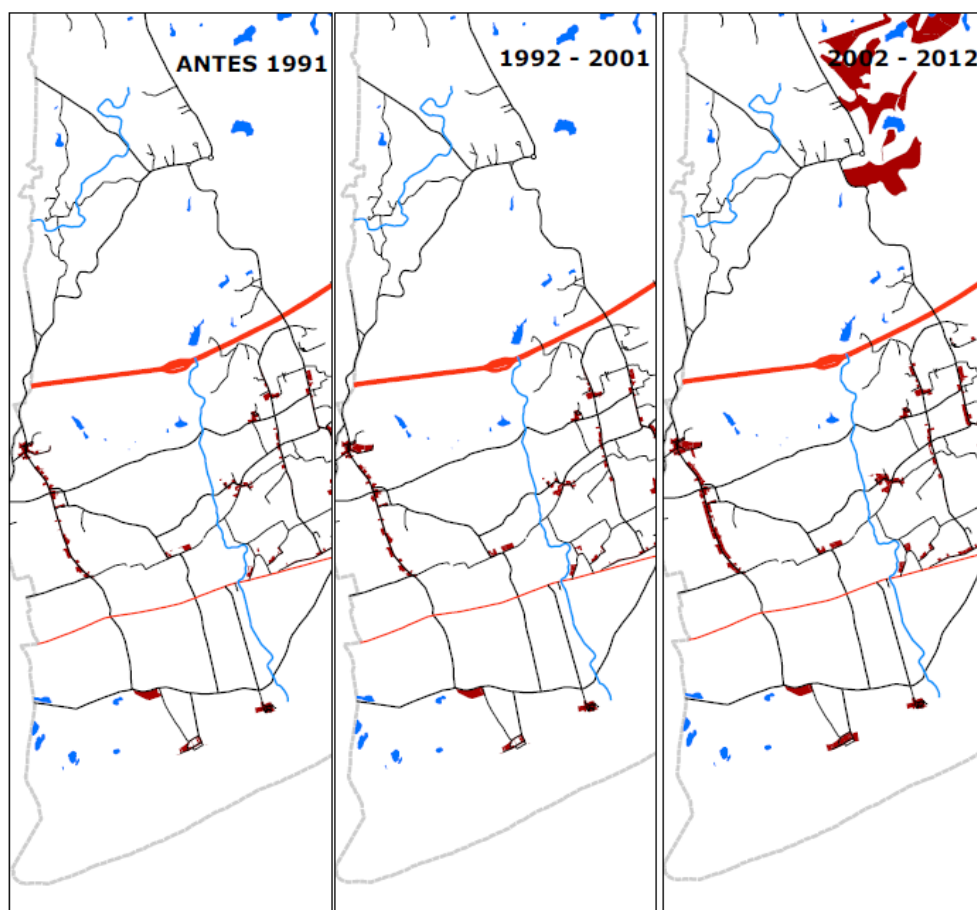


Figura 19: Evolução da mancha urbana na freguesia de Vila Nova de Cacela (Sul Nascente)

Fonte: Elaboração própria



Figura 20: Edificação Dispersa na freguesia de Vila Nova de Cacela – Delimitação dos perímetro urbanos

Fonte: Google Earth adaptado

O aumento da edificação dispersa em zonas serra e RAN, revela-se significativo concorrendo para múltiplas disfunções no terreno urbanizado, expansivo e desorganizado.

Os subnúcleos urbanos, Santa Rita, Fábrica e Cacela Velha, evidenciam ligeiras alterações pouco expressivas da mancha urbana: Em Santa Rita densificam no interior do núcleo e em toda a faixa ZEDE de acesso à Aldeia (Figura 20). Os núcleos Fábrica e Cacela Velha inseridos no Parque Natural da Ria Formosa, apresentam atualmente maior densidade urbana. Na Fábrica denota-se o alastramento da mancha, resultado de pressões urbanísticas em torno do turismo residencial. Cacela Velha sofreu poucas alterações, assinalando-se apenas algumas reconstruções com ampliações. (Figura 20 e 21)



Figura 21: Delimitação dos perímetros urbanos na freguesia de Vila Nova de Cacela: Fábrica e Cacela Velha

Fonte: Google Earth adaptado

Em suma, as maiores dinâmicas construtivas das últimas décadas ocorreram, em Vila Nova de Cacela e Manta Rota, embora em Monte Gordo e Vila Real de Santo António também se verifiquem aumentos significativos da mancha urbana. Por ser um concelho situado no litoral, sofre grandes pressões urbanísticas em torno do turismo residencial. A edificação dispersa representa aumentos consideráveis especialmente na zona norte de Vila Nova de Cacela, revelando a procura por modos de ocupação com características de interior e situação privilegiada no litoral. Em geral as vias locais de acesso, onde se verifica aumento da densidade urbana também representam modos de ocupação escolhidos embora com

padrões diferentes dos anteriores modelos de ocupação, situação favorecida pela existência de áreas destinadas a zonas de edificação dispersa a estruturar no PDM até 2008.

6.2.5 Base económica

O Algarve é a região do país que representa o principal destino de veraneio. O turismo tem sido o motor do crescimento económico e desenvolvimento algarvio nas últimas quatro décadas. Como setor base da estrutura produtiva, provoca efeitos multiplicadores nos restantes setores: restauração, hotelaria, comércio e construção. O concelho de Vila Real de Santo António, em consonância com a realidade regional, manifesta desde a década de 60 a procura pelas zonas balneares, principalmente as praias mais frequentadas: Monte Gordo e Manta Rota, fomentando a instalação de estruturas de apoio ao turismo no concelho. Atualmente é considerado um importante pólo turístico regional.

Segundo estudos estatísticos locais em torno da economia do concelho, concluiu-se que a evolução da sua base económica ao longo da última década revela características de uma economia dependente maioritariamente do setor dos serviços, sintetizando quatro dinâmicas centrais:

- Atividades terciárias, nas quais o *cluster* do turismo, alojamento, comércio e restauração e imobiliário, constituem o grande motor da economia local. O aparelho comercial está orientado para o consumo de bens alimentares e produtos para o lar,
- Atividades industriais que apresentam perda de importância;
- Atividades relacionadas com a pesca que continuam em retração, (pescadores e embarcações);
- Atividades agrícolas, pouco expressivas e também com sinais claros de retração, fruto da concorrência de outras atividades que representam rendas locativas mais elevadas. Porém têm ainda uma função relevante como complemento dos rendimentos das famílias.

O setor terciário é responsável pela maior parte dos trabalhadores por conta de outrem no concelho (5827), seguido do setor secundário (1118 trabalhadores) e do setor primário (223 trabalhadores). O incremento do terciário fez-se essencialmente à custa da saída de efetivos do primário, na medida em que aí os salários e as condições de trabalho são mais atraentes. A decadência das atividades económicas tradicionais do concelho é visível - pesca, conservas e agricultura - havendo problemas de desemprego nestes sectores económicos. Adicionalmente, assiste-se a uma acentuada dependência económica dos serviços que apresenta oscilações na taxa de desemprego devido quer à sazonalidade da

atividade turística, quer aos impactos que alterações económicas internacionais têm sobre os destinos turísticos.

O turismo manifesta um efeito de arrastamento nos outros setores, nomeadamente na construção civil, o que provocou o aumento da oferta turística no concelho. Porém, atualmente este setor encontra-se em regressão/estagnação, situação relacionada com o contexto económico e financeiro recessivo do País e com a saturação do mercado.

O Concelho Vila Real de Santo António, à semelhança da região algarvia, tem pouco peso industrial. Embora disponha de 2 zonas industriais, uma a norte e outra a Sul da sede do município, estas indústrias correspondem a pequenas oficinas, carpintarias, pequenas fábricas de transformação da pedra e construção naval em fibra de vidro, na reparação e manutenção de embarcações. Contudo há sinais positivos quanto à revitalização de algumas unidades de construção naval em moldes tecnologicamente mais avançados, que deveriam ser potenciadas, atendendo aos benefícios da proximidade com o Rio e o Mar, *know how* existente no local e afluência de embarcações.

Quadro 16: Empresas no concelho de Vila Real de Santo António

Localização Geográfica	Empresas Ano 2009				
	Menos de 10 pessoas (nº)	10 - 49 pessoas (nº)	50 - 249 pessoas (nº)	250 e mais pessoas (nº)	Total
Vila Real de Santo António	2.207	76	9	0	2.292

Fonte: Elaboração própria, adaptado do INE (Censos 2011)

Dados de 2009 revelam que a estrutura empresarial do concelho é constituída por micro e pequenas empresas, sendo a esmagadora maioria constituídas por menos de 10 pessoas.

Quadro 17: População economicamente ativa – empregada em 2011

Localização Geográfica	População economicamente ativa							Taxa de atividade (%)
	Total	Empregada						
		Total	Primário	Secundário	Terciário			
					Total	De natureza social	Relacionados com a atividade económica	
Algarve	220961	186191	6142	29992	150057	52243	97814	48,99
Vila Real de Santo António	8944	7168	223	1118	5827	2169	3658	46,69

Fonte: Elaboração própria, adaptado do INE (Censos 2011)

A população ativa encontra-se maioritariamente empregada no setor terciário, seguindo-se no setor secundário e com menor peso no setor primário em consonância com a região do Algarve.

Em 2011 a taxa de desemprego é de 19,86%, superior à registada no Algarve (Quadro 18).

Quadro 18: População desempregada em 2011

Localização Geográfica	População desempregada			Taxa de desemprego (%)
	Total	Procura do 1º emprego	Procura de novo emprego	
Algarve	34770	4804	29966	15,74
Vila Real de Santo António	1776	188	1588	19,86

Fonte: Elaboração própria, adaptado do INE (Censos 2011)

6.2.6 Património

O concelho de Vila Real de Santo António apresenta um rico espólio de património arqueológico e arquitectónico, sendo de destacar:

- O Núcleo Pombalino de Vila Real de Santo António constituído por tecidos urbanos consolidados do séc. XVIII representa um dos melhores exemplos portugueses de arquitetura pombalina, elevado valor arquitectónico, urbanístico e cultural. Hoje revela sinais de abandono com degradação do edificado.
- Núcleo Histórico de Cacela Velha, situado numa elevação arenítica frente à Ria Formosa, caracteriza-se pela diversidade de valores patrimoniais e unidades de paisagem. Classificado no seu conjunto como imóvel de interesse público¹⁰, têm bem definida a sua área de protecção, de reduzida dimensão. O núcleo histórico encontra-se bem preservado e o potencial arqueológico encontra-se ainda numa fase embrionária de descoberta. O local revela-se aprazível em plena orla costeira.
- A Aldeia de Santa Rita, localizada entre o barrocal e a serra, constitui um património rural, histórico e cultural que mantém a estruturação urbana antiga, com vestígios pré-históricos correspondentes à primeira ocupação humana e elementos patrimoniais setecentistas dos séculos XVIII e XIX.

¹⁰ Decreto n.º 2/96 de 6 de Março

O concelho localiza-se na zona do estuário inferior do Rio Guadiana que desagua no oceano Atlântico entre Vila Real de Santo António e Ayamonte. É também o concelho do extremo este do sistema lagunar da Ria Formosa.

Os principais valores naturais no concelho são: a Reserva do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António, a Mata Nacional das Dunas do Litoral de Vila Real de Santo António, o Parque Natural da Ria Formosa.

A Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António (RNSCMVRSA) a norte das freguesias de Vila Real de Santo António e Monte Gordo, foi classificada como importante zona natural¹¹ que abriga um elevado número de espécies e constitui um habitat fundamental para milhares de aves. A reserva desempenha funções de conservação da natureza, equilíbrio dos ecossistemas e proteção do património paisagístico, revela potenciais para exploração de um turismo de natureza que ainda se encontram pouco explorado, apresentando no entanto carência de locais de apoio às atividades de recreio e lazer. Apesar do estatuto de protecção, a valorização da reserva deveria também contribuir para a sensibilização da população no contexto da educação ambiental. Na estruturação urbana, a reserva revela-se mais como limite da expansão urbana como barreira natural e não como potencial de exploração para actividades de recreio e lazer preservadoras do espaço natural.

A sul encontramos a Mata Nacional das Dunas e Litoral de Vila Real de Santo António, junto à foz do Rio Guadiana, que se estende ao longo de faixa dunar entre Vila Real de Santo António e envolve Monte Gordo. A mata desempenha um papel fundamental na proteção da região, como meio de fixação do sistema dunar, mitigando os efeitos dos ventos marítimos e abrigando a fauna selvagem. Também têm uma importante função social como suporte de diversas atividades lúdicas e desportivas, com gradual adesão por parte da população local e visitantes. A sua preservação deve ser respeitada no que concerne aos seus contornos atuais, evitando acções de devastação que favoreçam novos consumos de espaço verde. A título de exemplo a realocação prevista para o parque de campismo a poente de Monte Gordo, implica mais uma vez a desafecção de uma área da mata para implantação desse equipamento. Na atual localização do parque de campismo incide um plano de pormenor aprovado, que implica a sua realocação para área da MNDLVRSA. A permanência de consequentes consumos de espaços da MNDLVRSA deve ser contida, evitando a contínua desafecção de áreas da mata e preservando e reconhecendo a sua valorização. Todavia, as

¹¹ Dec. N.º 165/75 de 27 de Março

ações lúdicas e desportivas devem ser promovidas assegurando sempre a preservação do espaço natural. Encarar a mata como um local lúdico, cultiva a educação ambiental e a prática de atividades lúdicas e desportivas, a sua proteção e valorização e ajuda a sensibilizar a população para evitar o depósito de lixo neste património natural.

O Parque Natural da Ria Formosa (PNRF) compreende uma vasta extensão da costa Algarvia entre o Ancão (concelho de Loulé) e Manta Rota (concelho de Vila Real de Santo António) abrangendo parte dos concelhos de Loulé, Faro, Olhão, Tavira e Vila Real de Santo António, inclui um cordão de ilhas e penínsulas arenosas dispostas paralelamente à costa, constituindo uma paisagem única. É considerada uma zona de interesse nacional, devido às espécies em extinção que nela habitam, vegetação predominante e a nível económico pela diversidade de peixe, marisco e bivalves com potenciais de exportação. De elevado valor ecológico científico, económico e social.

6.2.7 Rede viária e de transportes: acessibilidades e mobilidade

A Hierarquia Viária concelhia inclui a Rede Fundamental, Redes de Distribuição Primária, Secundária e terciária e Rede de Distribuição Urbana. A Rede Fundamental inclui a A22 (Via do Infante de Sagres) e o IC27, a Rede Primária compreende a EN 125 e EN 122. A Rede Secundária é constituída pela EM 511 (Estrada da Mata) e EM 509 e a Rede Terciária e Rede Urbana compreendem as restantes vias de ligação. (Figura 22). A Rede Fundamental apesar da sua importância nas acessibilidades do concelho, não apresenta ligações diretas ao concelho. Estas são feitas através dos nós de ligação dos concelhos vizinhos (Castro Marim e Tavira).

A nível regional a A22 representava um importante eixo de ligação com funções de ligação regional e internacional com Espanha. Todavia, a implementação do sistema tarifado por portagens veio comprometer as funções de ligação desta auto-estrada deixando como alternativas a EN 125, apesar das suas inúmeras debilidades. Esta situação compromete a economia do Algarve, aumentando as distâncias e remetendo para a EN125 grande parte das deslocações que até então eram suportadas pela A22.

A EN125 atravessa todo o litoral algarvio e encontra-se desclassificada e sobre gestão municipal nas freguesias de Monte Gordo e Vila Real de Santo António, apresentando nestes troços funções urbanas de ligação.

A antiga EN 125 desclassificada e atualmente denominada Av. Fernando Salgueiro Maia foi alvo de operação de requalificação promovida pela autarquia, com vista à melhoria das condições da via, tendo em vista a segurança rodoviária e requalificação urbana e paisagística. Das intervenções operacionalizadas destaca-se a redução da largura da via, colocação de sinalética, construção de duas rotundas intermédias para possibilitarem a inversão de marcha, condições de circulação pedonal e ciclável e bolsas de estacionamento. Contudo permanecem ainda graves situações de conflituosidade entre os acessos a habitações, a estabelecimentos comerciais e de serviços com os percursos pedonais, via ciclável e estacionamentos que foram criados. No dimensionamento das rotundas não foi acautelada a circulação de veículos pesados. Face aos constrangimentos apontados seria importante, não só encontrar soluções viáveis que melhorassem significativamente a Av. Salgueiro Maia com as correções necessárias aos acessos e circulação confortável e segura dos percursos cicláveis e pedonais como também criar uma variante alternativa.

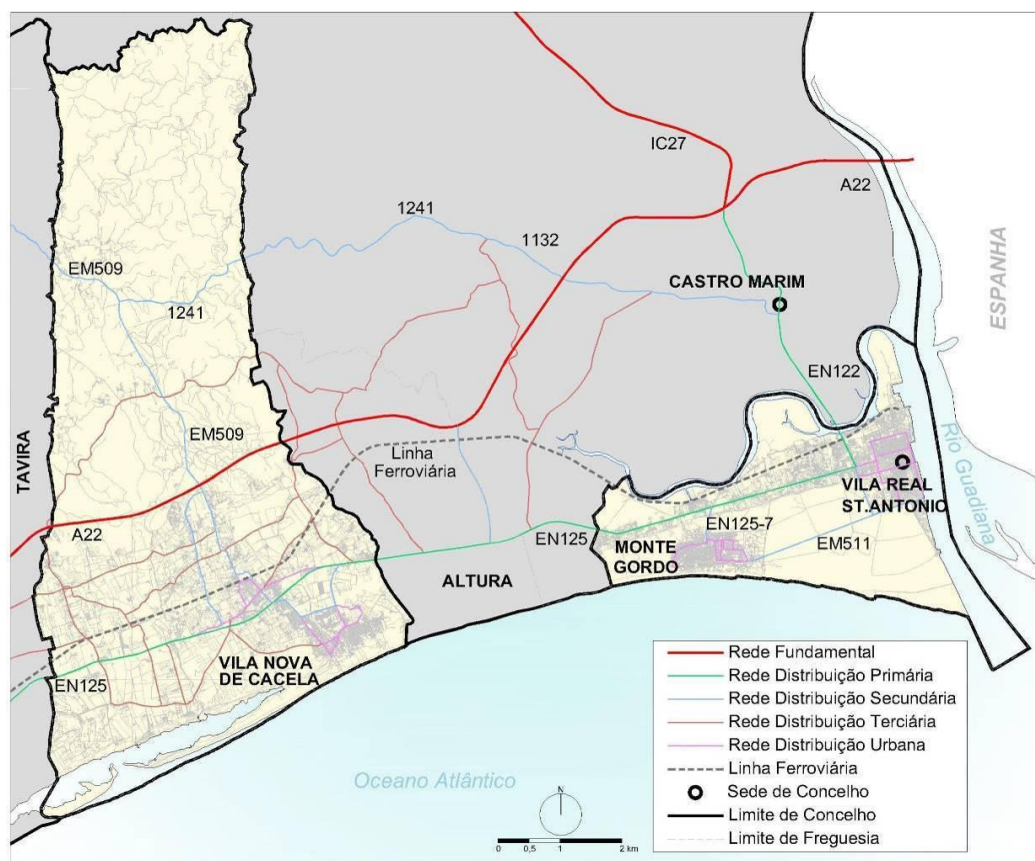


Figura 22: Hierarquia viária

Fonte: Relatório de Caracterização e Diagnóstico – Revisão do Plano Diretor Municipal: Câmara Municipal de Vila Real de Santo António Julho 2010

O terminal rodoviário existente na Avenida da República encontra-se desqualificado e não serve de modo adequado a população, pois está afastado de outros modos de transporte, impedindo de forma fácil e cómoda a realização de transbordos. As paragens do transporte

colectivo rodoviário não são, na sua maioria confortáveis, existindo a falta de uma plataforma logística de transportes no concelho. A melhoria destes equipamentos é fundamental para o incremento do transporte colectivo no concelho.

Os Transportes Colectivos (público ou privado), não servem o centro urbano da sede de concelho, uma vez que os trajetos realizados estão mais relacionados com o transporte da população entre aglomerados e para o centro da cidade, deixando este, sem um eficaz serviço que ligue os principais equipamentos e serviços.

A rede ferroviária regional apresenta graves debilidades, em particular do ponto de vista do conforto e de tempo, estando estas limitações identificadas desde a elaboração dos primeiros documentos de diagnóstico do concelho, sendo apontada como urgente a sua melhoria. Não só é premente a sua melhoria como a integração no Sistema Ferroviário de Alta Velocidade entre Vila Real de Santo António e Faro. Os equipamentos de apoio à linha de Caminho de Ferro são as estações localizadas em cada freguesia e, no caso da freguesia de Vila Real de Santo António, existe ainda um apeadeiro desativado. As estações de Monte Gordo e de VRSA apresentam sinais de abandono e encontram-se localizadas em locais pouco atrativos. Junto da estação de CF de Vila Real de Santo António não existe uma área na qual se possam agregar os vários modos de transporte num único interface, facilitando transbordos e apresentando as alternativas possíveis, na escolha da forma como as populações efetuam as deslocações, sendo necessário reformular a articulação dos sistemas de transportes colectivos públicos, tendo em vista a sua atratividade perante a população.

No que refere ao incremento de modos suaves de mobilidade, o concelho fez investimentos em percursos cicláveis que estão integrados na ecovia do Algarve, contribuindo para uma forte adesão para estes modos de mobilidade. No entanto, alguns percursos executados apresentam debilidades do ponto de vista do conforto, continuidade, ligação, função e segurança (troço entre Vila Real de Santo António e Monte Gordo, Monte Gordo e Aldeia Nova e entre Vila Real de Santo António e a EN122), que devem ser superadas. Os percursos cicláveis a norte da cidade de VRSA e na Estrada da Mata são bons exemplos e revelam grande afluência de utilizadores. Em Vila Nova de Cacela foram criados percursos cicláveis no extremo sul da freguesia em plena Ria Formosa acompanhando algumas das praias do Concelho. VRSA disponibilizou na freguesia de Monte Gordo de bicicletas para uso gratuito destinadas a turistas ou residentes no período de 25 de Julho a 12 de Setembro (aos sábados). Esta iniciativa deveria ser mais alargada e divulgada tendo em vista a promoção dos modos suaves de mobilidade.

Com a entrada em vigor do DL 163/06 de 8 de Agosto, o município têm vindo a promover estudos e propostas no âmbito da acessibilidade. A aprovação do Plano Local de Promoção de Acessibilidade, a atribuição à Freguesia da Manta Rota, do prémio Nacional «Praia Mais Acessível», reflete o esforço da autarquia no sentido da concretização de ações para a resolução de problemas no âmbito de uma igualdade na mobilidade. Contudo, existe ainda um longo caminho a percorrer em matéria da mobilidade urbana para todos, encontrando-se vários problemas no tecido urbano: percursos pedonais sem largura mínima estipulada, fraca organização e conciliação do mobiliário urbano, gestão deficiente do espaço público, mobiliário urbano constituindo barreiras impedindo a continuidade do percurso pedonal, necessidade de rebaixamento de passadeiras.

Outro problema no concelho é a escassez de estacionamento, em particular nas freguesias de Vila Real de Santo António e Monte Gordo. Estas carências acentuam-se nos meses de verão, sobretudo nas proximidades do Núcleo Pombalino e junto às zonas balneares. Como resposta a este problema a autarquia propôs a aprovação da Assembleia Municipal bolsas de estacionamento sujeitas a tarifas. Mas esta solução têm críticos: “o acesso pago a estacionamentos públicos introduz uma discriminação social no uso da cidade e arrisca-se a aumentar a especialização funcional e gentrificação dos centros das cidades.” (ASCHER, 2008:144). Esta taxa para acesso ao próprio espaço público, utilizada para regular o estacionamento, merece ser analisada no que respeita aos efeitos produzidos: ASCHER defende que a medida pode aliviar o tráfego pela dissuasão do uso automóvel para aqueles que possam abdicar dele e coloca à disposição vários lugares de estacionamento pagos para visitantes mas penaliza de forma diferenciada, de acordo com o nível de rendimento os que querem aceder aos serviços e comércio do centro da cidade. O problema da falta de estacionamento para residentes e trabalhadores no centro também se agrava. Segundo ASCHER, é uma medida a evitar sempre que possível. No caso do Núcleo Pombalino de VRSA, considera-se que o estacionamento pago na sua envolvente seria o suficiente. Junto às zonas balneares o estacionamento pago deverá ser sempre complementado com medidas eficazes que não comprometam o estacionamento e circulação junto a estas zonas marcadas pela sazonalidade, promovendo soluções e não gerando receitas através de constrangimentos.

6.2.8 Sistemas de infra estruturas de abastecimento e saneamento

O concelho é servido pelo Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água do Algarve, responsável pela captação, tratamento e abastecimento de água “em alta” que é distribuída através das redes domiciliárias no concelho. Este sistema serve os 16 municípios do Algarve e é apoiado por quatro Estações de Tratamento de Água (ETA). A ETA do Beliche, localizada junto à Barragem do mesmo é alimentada por água proveniente das albufeiras de Odeleite e Beliche e abrange os concelhos de Castro Marim e Vila Real de Santo António. A ETA de Tavira alimentada da mesma forma faz a distribuição da água “em alta” pelos concelhos de Alcoutim, Castro Marim, Faro, Loulé, Olhão, S. Brás de Alportel, Tavira e Vila Real de Santo António. Este sistema dá resposta às necessidades atuais do concelho.

A ETAR Intermunicipal de Vila Real de Santo António, localizada no Sapal do Rato, a norte da cidade, destina-se a servir os municípios de Vila Real de Santo António e de Castro Marim. Dimensionada para servir uma população 97.500 habitantes em época alta no ano de início do projeto e de 116.500 habitantes em época alta no ano horizonte do projeto (2018), destina-se à descarga das águas residuais.

Contudo, apesar da ETAR se encontrar em funcionamento, o sistema de esgotos da cidade de Vila Real de Santo António continua a descarregar diretamente para o Rio Guadiana. O interceptor da Av. da República está construído desde 2005, com a função de transportar o caudal dos esgotos para a ETAR, sendo necessários proceder às respectivas ligações das ruas perpendiculares, obra que permanece por efetuar. Esta situação é caricata, já que o concelho possui no seu território uma ETAR em funcionamento, enquanto as redes de drenagem de águas residuais de Vila Real de Santo António continuam a ser descarregadas diretamente no rio. As ligações dos esgotos ao sistema interceptor da ETAR continuam a aguardar a sua execução.

A ETAR está inserida na Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António e incide numa área definida no PDM como Zona de Proteção de Grau IV da REN, numa Zona Húmida de importância internacional (Figura 23).



Figura 23: Localização da ETAR

Fonte: Elaboração própria

Quanto ao sistema de drenagem de águas pluviais, no concelho permanecem problemas de escoamento das águas pluviais (nas freguesias de Vila Real de Santo António e Monte Gordo), provocando inundações em zonas críticas quando ocorrem chuvas intensas que coincidem com marés altas. Estas situações acontecem devido à conjugação de diversos factores: nível freático e das marés muito próximos do nível topográfico, topografia muito plana, formações geológicas constituída por aluviões e sapais, dunas e areias de praia e condições hidrogeológicas existência de sistemas aquíferos.

A orografia do terreno, a proximidade do Rio Guadiana, do esteiro da Carrasqueira, do Oceano Atlântico, com a influência dos caudais de cheia, das marés e das características geológicas e hidrológicas, conduzem a uma cota do nível freático muito próxima da superfície em toda a área, condições todas concorrendo para inundações. Quando este problema acontece é ativado o plano de emergência da Proteção Civil.

6.2.9 Equipamentos coletivos

Nas últimas décadas, o concelho assistiu a um desenvolvimento assinalável da rede de equipamentos coletivos, equiparado à maioria das cidades portuguesas em resultado de um aprofundamento das preocupações sociais do estado central e local em dotar as cidades de equipamentos que proporcionassem às sociedades uma melhoria da qualidade de vida,

tornando-as mais competitivas e atrativas. O concelho conta com diversos equipamentos culturais, desportivos, educação, saúde, serviços administrativos e militares e de recreio lazer. Dos equipamentos desportivos destaca-se o Complexo Desportivo na freguesia de Vila Real de Santo António, considerada uma estrutura com qualidades reconhecidas a nível nacional e internacional e frequentado por atletas de alta competição, incluindo estádio com pista de atletismo, nave desportiva, piscinas municipais, campos de ténis, pavilhão desportivo, dois campos de jogos polidesportivos, dois campos relvados e um pavilhão multiusos em execução. Este equipamento representa um grande potencial do concelho, que necessita de uma estratégia de gestão que garanta rentabilidade do equipamento, pois os custos inerentes à manutenção e funcionamento são muito elevados. Apesar de todo o ano ser frequentado por atletas de alta competição, os números ficam ainda muito abaixo do desejável. Problemas relacionados com o alojamento desses atletas estão na origem dessa limitação, sendo necessário intervir no sentido de potenciar e rentabilizar o equipamento. Na freguesia de Vila Nova de Cacela há dois campos de golfe, a Quinta da Ria e o Monte Rei.

Dos equipamentos de cultura, destaca-se a Biblioteca Municipal Arquivo Histórico Municipal e Centro Cultural António Aleixo também localizados na freguesia de Vila Real de Santo António. Nos equipamentos de recreio e lazer sobressai a sua carência generalizada em espaços verdes, parques infantis e espaços lúdicos. Nesta área conta-se apenas com a Doca de Recreio em VRSA. O concelho dispõe de pequenos parques infantis concentrados na freguesia de Cacela e Monte Gordo, apresentando carências ao nível de espaços lúdicos de cariz infantil em Vila Real de Santo António. A frente ribeirinha de Vila Real de Santo António, têm forte potencial para o desenvolvimento de espaços de recreio e lazer, mas encontra-se obsoleta e ao abandono, devendo ser uma área prioritária de requalificação. A norte das freguesias de Vila Real de Santo António e Monte Gordo marcando a transição entre o tecido urbano e os espaços naturais pertencentes à Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e VVRSA, poderia existir um parque da cidade, constituído por uma zona verde qualificada que contribuísse também para a estruturação dos espaços urbanizáveis vincando a frente urbana que actualmente não têm limite.

Dos equipamentos administrativos e militares, apontam-se na freguesia de VRSA o Quartel dos Bombeiros, o Tribunal, o Farol, os Edifícios da Câmara, as Juntas de Freguesia, Posto de Polícia e Posto de GNR.

A rede de equipamentos de Saúde e Assistência conta com os Centros de Saúde em VRSA e Monte Gordo, casa do Avô e Centros de Dia.

Ao nível da educação, contemplam-se os seguintes equipamentos: rede de escolas públicas com valências nas três freguesias, desde jardim-de-infância/creche até ao ensino secundário, este último na freguesia de VRSA, Universidade dos Tempos Livres em VRSA. O município tem carências ao nível da creche.

6.3 Diagnóstico do município: Matriz SWOT

Com base na caracterização do município apresenta-se a sua análise SWOT:

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<p>Recursos endógenos</p> <ul style="list-style-type: none"> Localização geográfica estratégica nas relações transfronteiriças Recursos naturais e biodiversidade com estatuto de proteção: Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António e Ria Formosa Mata Nacional das Dunas do Litoral de Vila Real de Santo António Rio Guadiana e Mar Qualidade das Praias Exposição solar favorável Qualidade climática Unidades de paisagem singulares Potencial para intensificar o aproveitamento de náuticas de recreio Aumento da população residente <p>Modelo territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> Rede de equipamentos (saúde, educação, cultura, administrativos e militares) ajustados à população Parques industriais Recursos patrimoniais (arquitectónico cultural e arqueológico) com estatuto de protecção Percursos de ciclovia inseridos na ecovia do Algarve Condições naturais e paisagísticas para potenciar a diversificação do turismo (veraneio, desportivo, golfe, natureza e cultural) Complexo desportivo com condições reconhecidas a nível nacional e internacional Habitação a custos controlados Potencial para intensificar o aproveitamento de náuticas de recreio - Rio Guadiana <p>Património</p> <ul style="list-style-type: none"> Núcleo Histórico Pombalino de Vila Real de Santo António Núcleo Histórico de Cacela Velha Parque Natural da Ria Formosa Reserva Natural do Sapal Arqueológico de Cacela Velha 	<p>Recursos endógenos</p> <ul style="list-style-type: none"> Descontinuidade geográfica do concelho Envelhecimento da população <p>Modelo territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> Défice de espaços públicos verdes Défice de equipamentos de recreio e lazer Rede de saneamento não ligada à ETAR; Ligação à rede viária regional e nacional através de outros concelhos Défice de estacionamento, agravado pela sazonalidade nas zonas balneares e centros Alastramento da edificação dispersa Fraca oferta de transportes colectivos e pouco atrativos Desqualificação da frente ribeirinha em VRSA Antigo edificado industrial e portuário abandonado e degradado Desqualificação da frente de Mar em Monte Gordo Escassez de unidades de alojamento turístico para o turismo de desporto de alta competição; Debilidade na qualidade de alguns serviços turísticos prestados; Acessibilidades com portagens tarifadas na A22 deixando como alternativa de acesso a EN125; Desadequação da rede ferroviária face às necessidades Picos sazonais de elevada pressão demográfica Cobertura insuficiente da rede da creche Carta Educativa desactualizada <p>Património</p> <ul style="list-style-type: none"> Degradação do património arquitectónico, cultural e histórico construído Zonas obsoletas: frente ribeirinha (antigas zonas portuária e industrial)

<ul style="list-style-type: none"> • Arqueológico da Aldeia de Santa Rita <p>Base económica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Produtos passíveis de valorização no mercado: sal, bivalves e pescado tradicional da costa; • Existência de gastronomia rica de qualidade e tipicidade • Oferta turística • Comércio tradicional de têxteis <p>Ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qualidade de vida • Condições favoráveis para usufruto da natureza • Qualidade ambiental para promoção de ecoturismo 	<p>Base económica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fraca diversificação empresarial • Empresas de reduzida dimensão • Perda de importância das pescas conserveiras • Oscilação no desemprego marcado pela sazonalidade <p>Ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assoreamento do canal do rio • Intensa poluição do rio provocada pela descarga direta de efluentes domésticos • Deficiente ordenamento da orla costeira • Deficiente ordenamento das zonas peri-urbanas • Áreas suscetíveis de inundações quando ocorre precipitação intensa; • Fraca cultura educacional das áreas protegidas
Oportunidades	Ameaças
<p>Base económica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Demanda do turismo desportivo - eventos desportivos nacionais e internacionais • Desenvolvimento do setor terciário (hotelaria, restauração, serviços e comércio) <p>Modelo Territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reabilitação urbana como oportunidade de emprego e de valorização do património • Programa JESSICA • Melhoria da rede ferroviária e inserção na rede ferroviária de Alta Velocidade • Requalificação da frente ribeirinha com aproveitamento do edificado para diversificação de usos • Requalificação da frente de mar e praia de Monte Gordo com melhoria dos estacionamento, acessos de praia e apoios de praia, criação de equipamentos lúdicos e lazer ao abrigo do POOC • Criação de um parque da cidade que marque a frente urbana a norte da freguesia de Vila Real de Santo António com a Reserva Natural do Sapal de Castro Marim, evitando mais avanços peri-urbanos • Protocolo de Acordo assinado com o IPTM para gestão da frente ribeirinha • Eurocidade do Guadiana: Ayamonte – Castro Marim – Vila Real de Santo António apostam nas relações de proximidade territorial e cultural 	<p>Base económica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dificuldade de inserção do património natural e construído em produtos atrativos da região • Continua perda do poder de compra da população portuguesa • Base económica excessivamente dependente do turismo • PAEL – taxas e tarifas (impostos máximos nos próximos 20 anos) endividamento • Diminuição de financiamento comunitário para a Região do Algarve • Diminuição do stock de pescado • Especulação imobiliária <p>Modelo Territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pressão urbanística sobre o litoral • Avanço da expansão urbana sobre áreas naturais • Rede urbana pouco estruturada • Peso da segunda residência no total do parque habitacional. • Proximidade de produtos turísticos de Espanha diversificados e qualificados <p>Ambiente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alterações climática

6.4 Plano Diretor Municipal de Vila Real de Santo António (1992)

Por proposta da Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, a Assembleia Municipal deliberou em 28 de Junho de 1983¹² mandar elaborar o Plano Diretor Municipal (PDM), tendo como enquadramento legal o DL 208/82 de 26 de Maio¹³. A intenção foi colmatar a falta de estudos para formular estratégias municipais para o desenvolvimento do concelho e elaborar um plano que desse resposta às condições sociais económicas e políticas surgidas após o “25 de Abril” e aos objectivos da nova Administração Democrática. O planeamento territorial realizado em anos anteriores integrava-se na orientação lançada nos anos 60, sendo a expansão do turismo a base do desenvolvimento para a região. O turismo tinha assumido um protagonismo relevante face às tradicionais atividades pesqueiras, indústria conserveira e agrícola, com consequências no uso e ocupação do território e sobre setores complementares como a construção civil e comércio. No entanto, ao turismo também eram apontadas distorções sociais económicas e culturais e grande vulnerabilidade a alterações conjunturais, fatores que contribuíram para a consciencialização da necessidade de corrigir perspetivas e políticas regionais e locais. A posição de fronteira favorecia as trocas comerciais do concelho com Espanha e a perspetiva de fatores estruturantes num futuro próximo (construção da ponte sobre o Guadiana, reconversão da frota pesqueira e do tipo de pesca e a construção dos sistemas de Odeleite-Beliche-Guadiana para aproveitamento de recursos hídricos), também concorreram para reforçar a necessidade de introduzir correções às políticas regionais e locais.

O plano foi elaborado por uma equipa de consultores sediado em Lisboa, dirigido pelo Arquitecto Manuel Salgado, elaborado à escala 1/5000. Os estudos do plano foram iniciados em 1984, datando os relatórios dos Estudos Prévios de 1984 e as Propostas do Programa Base de 1986.

A sua publicação em 1992 por imposição legal, foi alvo de críticas no que concerne à atualização do instrumento, defendendo que este seis anos após a sua conclusão comprometia o seu ajustamento ao tempo real, pondo em causa a sua adequação às condições sócio económicas e territoriais, apontando o documento como desatualizado, face a factores estruturantes já existentes no concelho que alteravam substancialmente a caracterização e diagnóstico local e da região. Contudo o Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, que dava novo enquadramento jurídico aos planos municipais de ordenamento do

¹² Programa Preliminar do Plano Diretor Municipal de Vila Real de Santo António (Junho 1984)

¹³ Diploma que regulamentou pela primeira vez a figura de plano diretor municipal com o propósito de regulamentar o uso e ocupação do solo, conjugando desenvolvimento com ordenamento.

território, permitia no seu artigo 31.º, que os planos directores municipais em curso à data da entrada em vigor daquele diploma pudessem prosseguir nos termos da legislação revogada (Decreto-Lei n.º 208/82). *“O plano director municipal de Vila Real de Santo António foi aprovado por deliberação de 7 de Março de 1992 da Assembleia Municipal de Vila Real de Santo António. O Plano estava de acordo com os requisitos do Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio.”* A comissão de acompanhamento deu parecer favorável e o inquérito público foi realizado nos termos legais, tendo os resultados sido favoráveis. O Plano tornou-se eficaz através da Portaria 347/92 de 16 de Abril.

À data, os principais objectivos que fundamentaram o PDM eram¹⁴: o desenvolvimento económico e social, a valorização da agricultura, revitalização das pescas, atração de novas indústrias, aposta na construção civil, assegurar o comércio fronteiriço, dinamização do turismo, melhoria das condições de vida das população, nomeadamente condições de habitação e abastecimento de águas e saneamento básico e controlar o crescimento nas Hortas e Aldeia Nova.

O instrumento estabeleceu a organização municipal do território, através da definição de classes e categorias relativas ao espaço municipal, identificando a rede urbana, rede viária e de equipamentos, sistemas de abastecimento e tratamento de águas e identificação de património construído.

“Os estudos do plano basearam-se na recolha sistemática e na análise de dados, na sua maioria de 1981 e dados do INE publicados pouco antes do início da elaboração do plano. Para além destes foi efectuada uma recolha exaustiva da informação existente, quer publicada quer disponível nas diversas Direcções Gerais e Departamentos da Administração Central e Regional e nomeadamente na Comissão de Coordenação Regional do Algarve. As propostas urbanísticas foram desenvolvidas sobre cartografia do início da década de oitenta, nomeadamente plantas cadastrais à escala 1/2000.”¹⁵

A elaboração do PDM beneficiou da experiência da equipa técnica responsável que já realizara outros planos, nomeadamente Évora.

A proposta apresentada reunia na sua estratégia, para além da considerável expansão das áreas urbanas, a reconversão da área industrial, a criação de equipamentos públicos, o melhoramento das infra-estruturas, a expansão turística, e a preservação de zonas

¹⁴ Boletim Municipal/Número Especial Ano VI Outubro de 1988, n.º 36 – Câmara Municipal de Vila Real de Santo António

¹⁵ Proposta de Revisão do PDM, apresentada na reunião de Deliberação de 21.10.1998

protegidas ou em vias de proteção (património edificado e património ambiental), a questão da habitação e consequente melhoria da qualidade de vida da população.

O conteúdo documental do plano no seu regulamento, foi organizado em 4 títulos: «disposições gerais», «servidões administrativas e restrições de utilidade pública ao uso dos solos», «zonamento» e «regras de gestão».

Com o objetivo de garantir o direito de edificabilidade aos proprietários dos prédios objecto de loteamento nas Zonas de Habitação a Integrar e na Zonas de Habitação de Expansão, foi definido um princípio de perequação, que teve pouca ou nenhuma aplicabilidade.

A análise ao plano permite constatar que foi um documento avançado para a época, pelo seu pendor estratégico primado pela visão de desenvolvimento e ordenamento local, apostando num modelo expansionista, porfiado em proporcionar crescimento urbano e fortalecimento da economia. Contudo a elaboração do plano pressupunha a produção de planos de pormenor para as Zonas Industrial de Expansão, Turística de Expansão e Turísticas Integradas na malha Urbana o que não veio a suceder num futuro muito próximo.

O PDM, com uma vigência de 10 anos, findos os quais deveria ser revisto, sofreu consecutivas alterações a partir de 2002. Segundo a informação disponibilizada pela DGOTDU ocorreram 8 alterações ao plano, duas em regime simplificado e uma mais complexa, a alteração ao regulamento do plano por adaptação ao PROT Algarve. Situação que motivou recentemente a suspensão parcial do PDM para acolher a ampliação e alteração de um empreendimento privado numa área de RAN permitindo um maior índice de implantação, revelando por uma lado a rigidez dos instrumentos de planeamento municipal e por outro os meandros às restrições impostas pelo PROT.

6.4.1 Articulação do PDM com outros níveis de planeamento

À data da elaboração do PDM não existiam aprovados para a Região, planos de ordem superior ao PDM que impusessem orientações. O Ante-Plano Regional do Algarve de 1967 e o plano do sector XI no seguimento do primeiro (1972), estavam desatualizados e desadequados aos objectivos regionais e locais, pelo que não reuniam as condições para servir de elementos orientadores para a elaboração do PDM de VRSA.

Entretanto, estavam a decorrer em simultâneo vários planos e estudos¹⁶ mas ainda sem condições para estabelecer orientações para o nível municipal.

As décadas seguintes são marcadas por sucessivos ajustamentos ao enquadramento legal dos PDM, tendo em conta adaptações às preocupações contextuais e objectivos do planeamento municipal. Neste seguimento é promulgada a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território LBOTU (1998) regulamentada pelo Regulamento Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial RJIGT (1999), estabelecendo um sistema de gestão territorial com explicitação formal da articulação entre os instrumentos de diferente natureza e nível.

Ao nível nacional, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) (2007), os Planos Setoriais (PSec) e Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), definem o quadro estratégico para o ordenamento nacional e estabelecem diretrizes e orientações para o ordenamento municipal. No nível municipal o PROT Algarve é o plano que define o quadro estratégico para a região e estabelece as diretrizes para o ordenamento municipal, vinculando a Administração. O PDM enquadrado pelas orientações nacionais e regionais fica vinculado aos Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), planos de carácter supletivo. O território municipal está sujeito aos seguintes PEOT (Figura 24).

¹⁶ Plano de Desenvolvimento Regional do Algarve promovido pela CCR, Plano de Área Territorial do Algarve promovido pelo DGPU, Plano Regional de Transportes do Algarve promovido pela CCR, Projeto de esgotos para a Região do Algarve da Direção Geral de Saneamento Básico, Plano de Ordenamento da Ria Formosa promovido pela Secretaria de Estado do Ambiente e Plano de Desenvolvimento da Ria Formosa promovido pela CCR.

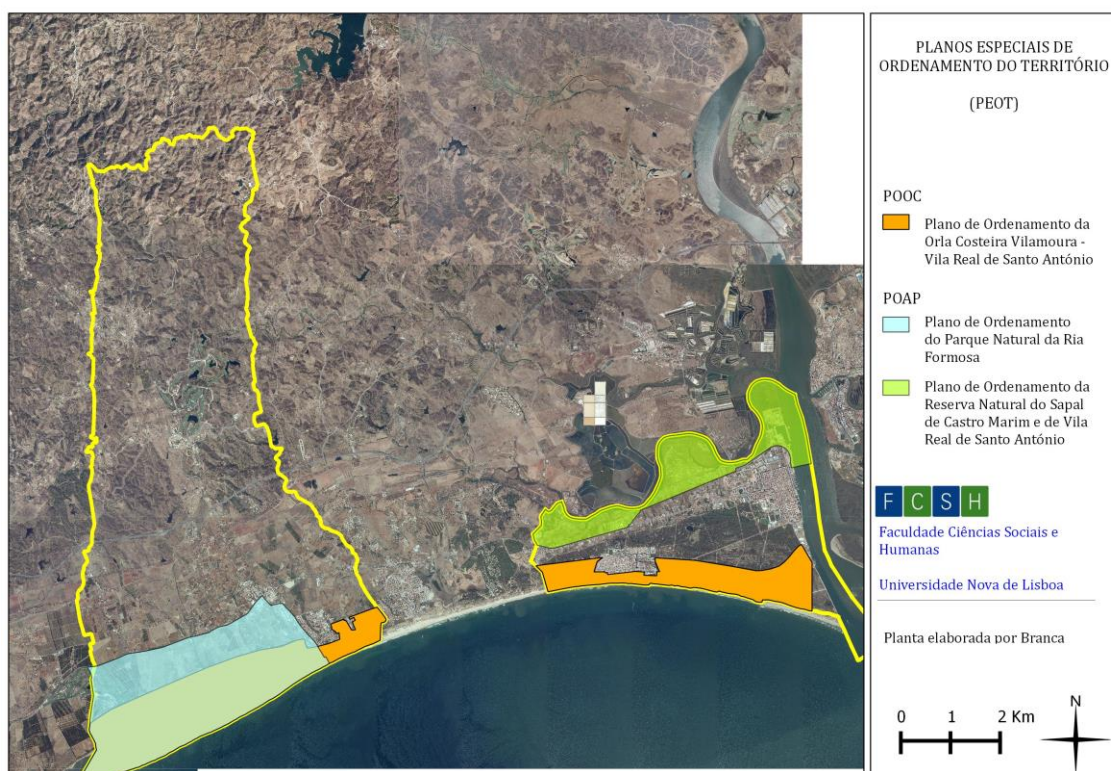


Figura 24: Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT)

Fonte: Elaboração própria

- O Plano de Ordenamento da Orla Costeira Vilamoura – Vila Real de Santo António (POOC), abrange uma faixa com a largura máxima de 500 metros contados a partir da linha de costa. Nesta área reconhecem-se pressões urbanísticas, razão que concorre para a proteção e valorização dos recursos e valores naturais existentes. A praia de Monte Gordo e da Manta Rota são as mais procuradas no concelho e num nível inferior de uso as praias de Vila Real de Santo António e da Fábrica. Ao abrigo do POOC procedeu-se à requalificação das Praias da Manta Rota e da Fábrica, duas zonas costeiras que constituem bom exemplos de ordenamento da orla costeira. Das intervenções operacionalizadas destaca-se a construção de apoios de praia com qualidade, passadiços elevados de acesso à praia acessíveis para todos, praça central integrada numa área de lazer, disciplina na circulação e estacionamento através de bolsas, factores que contribuíram para a valorização do espaço público, do acesso à praia e deram uma nova imagem mais cuidada e respeitadora do ambiente. No entanto a contínua implementação do POOC está comprometida, a Praia de Monte Gordo foi a exceção à aplicação do plano no concelho. Os motivos prender-se-ão com a dificuldade de diminuir o número de apoios de praia existentes no local. Atualmente permanecem diversos apoios com fraca qualificação urbanística e turística. A intervenção revela-se pertinente e premente do ponto de vista da

requalificação da marginal de Monte Gordo e da melhoria dos acessos à praia, aguardando-se a sua operacionalização desde 2005. A edilidade lançou concurso público para a Reabilitação Urbana e promoção turística da Zona Marítima de Monte Gordo em 2009, com vista à sua requalificação e reordenamento direccionada para o espaço público e construção de um parque de estacionamento subterrâneo, pretensão que até à data não teve desenvolvimento.

- Os Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas (POAP) com incidência no território são os seguintes:
 - O Plano de Ordenamento do Parque Natural da Ria Formosa (POPNRFF), tem como objectivo principal a compatibilização da proteção do património natural e cultural com um desenvolvimento sócio-económico sustentado. As atividades económicas, de recreio, lazer e turismo desenvolvidas devem ter em conta as particularidades da área protegida e a capacidade de carga.
 - Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António (PORNRCMVRS) tem como objetivo assegurar a conservação dos sistemas naturais e das espécies de flora e de fauna e promover e divulgar os valores naturais, sócio-económicos e paisagísticos, e o desenvolvimento sustentado da área.

Da mesma forma, o PDM de VRSA deve articular-se através de relações de compatibilidade com os seguintes Planos Sectoriais (PS):

- Plano Rodoviário Nacional (PRN)
- Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT)
- Plano da Rede Natura 2000
- Plano dos Recursos Hídricos (PRH)

Ainda o território municipal está sujeito à integração, através da Planta de Condicionantes do Plano Diretor Municipal, de servidões administrativas e restrições de utilidade pública que incidem no território do município, nomeadamente:

- Domínio Público Hídrico (DPH), que inclui o Domínio Público Marítimo (DPM) e Domínio Público Lacustre e Fluvial (DPLF) e Domínio Público Hídrico das Restantes Águas (DPHRA);

- Captações de Águas Subterrâneas para abastecimento público;
- Reserva Agrícola Nacional (RAN);
- Obras de Aproveitamento Hidroagrícola;
- Oliveiras, Sobreiros e Azinheiras;
- Regime Florestal;
- Povoamentos Florestais percorridos por incêndios;
- Reserva Ecológica Nacional;
- Áreas protegidas;
- Rede Natura 2000;
- Imóveis Classificados;
- Edifícios Públicos e outras construções de interesse público
- Edifícios escolares;
- Infraestruturas de abastecimento e drenagem de águas;
- Rede Eléctrica;
- Rede Rodoviária Nacional e Rede Rodoviária Regional;
- Estradas Nacionais Desclassificadas;
- Estradas e caminhos municipais;
- Rede Ferroviária;
- Faróis;
- Marcos Geodésicos.

A dificuldade de concertação é uma realidade presente na revisão do PDM. O envolvimento por parte de tantas entidades deveria resultar com contributos para a revisão do PDM e não para a construção de constrangimentos e aumento das limitações de concertação onde se sobrepõem interesses setoriais. A falta de recursos qualificados, informados e

suficientemente envolvidos nas temáticas da revisão do PDM pode ser o limiar da falta de concertação.

6.4.2 Objectivos

O PDM VRSA (1992) tinha como principais metas, o desenvolvimento económico e social e a sua tradução no ordenamento do território, permitindo ao Órgão Autárquico: orientar as ações da Câmara Municipal, racionalizar a sua intervenção técnica e administrativa e os investimentos municipais; coordenar os objetivos, planeamento do território ações de investimento em parceria com outros órgãos administrativos, centrais e regionais ou concelhos vizinhos (Castro Marim e Tavira), bem como empresas públicas; e por fim orientar, enquadrar e dinamizar a intervenção privada sobre o território de forma integradora do ponto de vista da gestão urbanística, prosseguindo os objectivos gerais da política de ordenamento municipal.

Os objetivos gerais apontados foram;

- a) Criar condições para o desenvolvimento equilibrado das atividades económicas sobre as quais o concelho estava vocacionado (principalmente o turismo);
- b) Criar condições à fixação da população residente;
- c) Proporcionar equipamentos sociais, serviços e comércio especializado, reforçando as suas funções na rede urbana da região;
- d) Proporcionar o melhor aproveitamento social e económico das infra-estruturas territoriais existentes e projetadas: “Porto de Vila Real de Santo António”, Caminho de Ferro”, “Obras de Aproveitamento Hidroagrícola”, “Ponte sobre o Guadiana” e “Estrada Nacional variante a Castro Marim”;
- e) Criar condições para o desenvolvimento das trocas culturais, comerciais e turísticas com Espanha;
- f) Melhorar as condições de acesso à habitação;
- g) Assegurar a eficiente programação do sistema de transporte público e coletivo;
- h) Melhorar o nível de serviço das infra-estruturas viárias e de saneamento básico.

6.4.3 Modelo territorial

O modelo territorial do PDM traduzia espacialmente as opções estratégicas de base territorial que visavam estabelecer a configuração territorial e funcional do município: fomentando o crescimento urbano enquadrado pelas subclasses “zonas de habitação a integrar” e “zonas de habitação de expansão” pertencentes à classe “áreas residenciais”.

Em Vila Real de Santo António manifestava-se já uma tendência de construção na zona das Hortas, pelo que a expansão urbana periférica assume particular relevo para a faixa compreendida entre o Sapal e o perímetro florestal ao longo da EN 125 (Hortas – Aldeia Nova). O despovoamento da serra foi favorecido e a concentração de pessoas e atividades junto ao litoral assume particular relevo.

A expansão industrial de VRSA foi programada para os espaços a norte de Vila Real de Santo António, onde hoje existe o designado “loteamento industrial”, composto por pequenas indústrias de pedra, carpintarias e oficinas e comércios.

Em Monte Gordo é preconizada a organização das zonas turísticas e a sua expansão ordenada, enquadrando hotéis já existentes.

Vila Nova de Cacela apesar da vasta mancha de solos com grande capacidade para produção agrícola, apresentou áreas de expansão atendendo ao número elevado de pedidos para a construção de loteamentos que se encontravam condicionados à publicação do PDM.

A classificação do solo para efeitos da sua ocupação, uso e transformação assentou nas seguintes áreas: «**áreas de produção**», «**áreas residenciais**» e «**áreas de equipamentos**» (Figura 25).

- As **áreas de produção** consistiam em áreas agrícolas (incluindo as áreas de serra), áreas industriais e áreas de turismo;
- As **áreas residenciais**, subdivididas quanto ao tipo de intervenção, em zonas consolidadas, zonas especiais de proteção, zonas de habitação a integrar e zonas de expansão;
- As **áreas de equipamentos** integravam os existentes e os equipamentos previsto ao nível da educação, saúde, cultura, desporto e lazer e de infraestruturas hídricas.

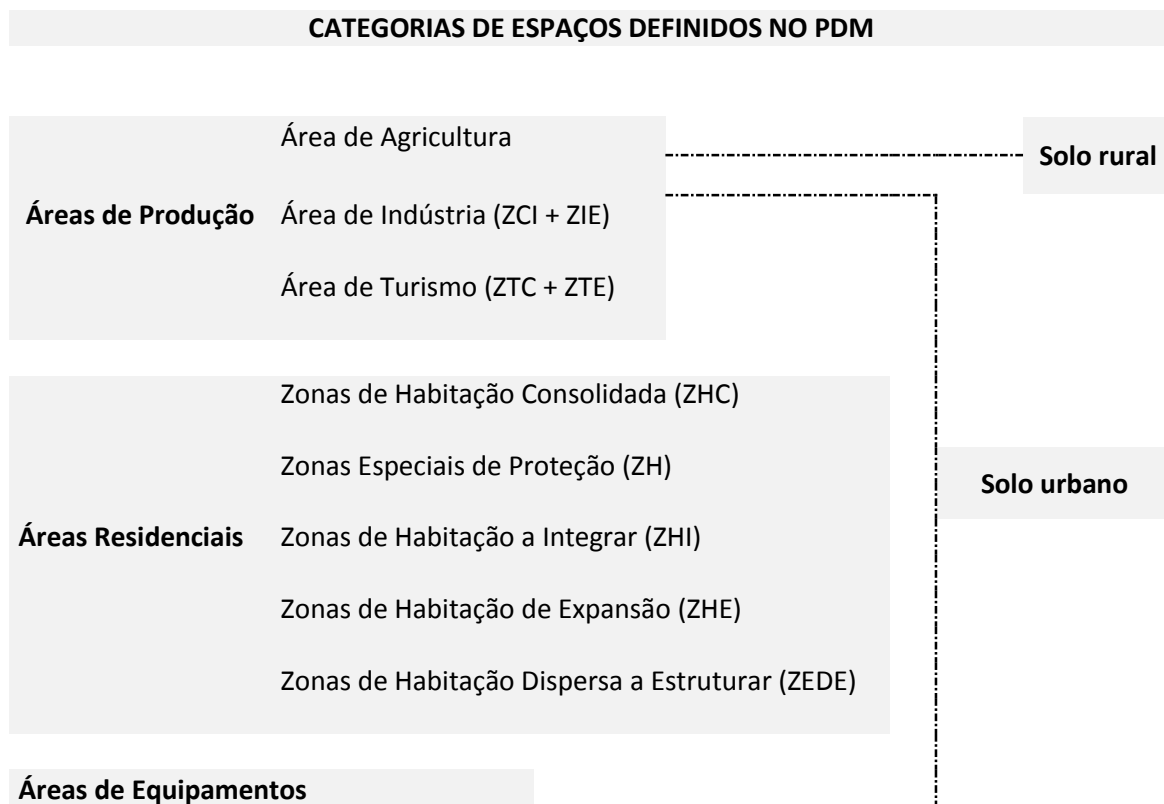


Figura 25: Categorias de Espaço definidas no PDM

Fonte: Elaboração própria

Identificaram-se as servidões administrativas e restrições de utilidade pública, com os desígnios de proteção e valorização do meio ambiente e equilíbrio ecológico e ambiental, proteção e valorização do património, das estruturas viárias e dos sistemas hídricos.

A planta síntese identifica as áreas urbanas, as áreas de proteção, zonas de serra, áreas agrícolas e equipamentos (Figura 26).

- Desacertos entre cadastro e zonamentos;
- Leituras dúbias das plantas de ordenamento, quanto à dimensão de parcelas de terrenos inseridas dentro dos diversos zonamentos estabelecidos, com maior implicação nos perímetros urbanos, sendo potenciadores de diversas interpretações técnicas e originando situações díspares nas aplicações de índices construtivos. Esta situação deveu-se à conjugação de várias limitações:
 - Representação gráfica dos limites urbanos constituída por uma linha bidimensional alvo de medições tridimensionais que à escala 1/5000 equivaliam a metros de terreno, permitindo maiores índices construtivos;
 - Limites dos zonamentos muito carregados, gerando dificuldade de leitura;
 - Apreciação de projetos com base em levantamentos topográficos apresentados pelos promotores, muitas vezes viciados em erros que tendiam a criar uma situação mais favorável e permissiva para os visados;
 - Falta de meios técnicos da administração municipal para apreciar essas pretensões e confrontar os elementos apresentados com a cartografia do PDM;
 - Mudança de ciclo político e consequente reorganização das equipas de licenciamento municipal, com introdução e alteração de vetores na gestão urbanística ao nível da aplicação do plano, permitindo a introdução de novas leituras divergentes das consensualizadas até então;
- Omissão de elementos nas plantas resultado do desfasamento entre a conclusão do PDM e a sua aprovação e consequente aplicação. Neste interregno de tempo ocorreu crescimento urbano que não estava representado nas plantas à data da sua aprovação, situação que mais tarde suscitou conflitos ao nível dos levantamentos existentes.
- Dificuldade de interpretação sobre os critérios a adotar nos zonamentos para urbanizar, quando estavam representadas edificações existentes com representação gráfica correspondente a habitação consolidada, onde os parâmetros urbanísticos estabelecidos no regulamento do plano são diferentes.
- Cartografia em papel com impossibilidade de fazer um “zoom” de determinadas zonas para uma melhor interpretação;

- Falta de esclarecimento sobre a articulação do plano com o cadastro, gerando conflituosidade na apreciação de pretensões que recaiam em parcelas de terreno com zonamentos distintos;
- Ausência de compatibilização de cartografia com outros IGT, nomeadamente diferença de escalas com restrições de utilidade pública (RAN e REN) e outros planos com incidência no território (PNRF e POOC);
- Conflituosidade com as leituras do formato analógico a partir da introdução do Sistema de Informação Geográfica.

Gonçalves (2011:21) aponta as falhas, erros e omissões nas cartografias como como frequentes na 1ª geração de PDM. Estas plantas em formato analógico desenhadas à mão, pelo que não tinham o grau de exigência possibilitado pelas potencialidades informáticas.

6.4.5 Resultados da aplicação do plano

A gestão do território concelhio com base no PDM trouxe grandes mudanças: o instrumento regulador introduziu regras à transformação do território, proporcionando maior igualdade e transparência. Todavia, esta linearidade nem sempre contribuiu para uma maior qualidade no ordenamento do território. Apesar dos pressupostos do PDM, a sua gestão tem vindo a centrar-se mais na estruturação física do território em detrimento de outras componentes que fazem parte do processo de planeamento, apostando sobretudo no zonamento do uso do solo, a par de uma certa passividade da administração municipal face às iniciativas do setor privado. Esta atitude induziu o aparecimento de novos problemas, (crescimento urbano extensivo fragmentado e difuso estruturalmente desqualificado com consequência no aumento de infraestruturação, dotação de equipamentos e prestação de serviços urbanos, bem como aumento das deslocações de dependência para as áreas centrais que totalizam a funcionalidade urbana, não reconhecimento das áreas agrícolas e florestais como áreas de produção, encaradas como limite à edificação). Os problemas enunciados colocam desafios novos na agenda do ordenamento do território, implicando uma reflexão crítica sobre os mesmos que contribua para encontrar soluções de equilíbrio para o espaço urbano centro – periferias e espaço urbano - rural.

A gestão do território com plano, a par das dinâmicas sociais e económicas das últimas décadas, proporcionaram transformações físicas irreversíveis no território. A análise deste

processo permite identificar os efeitos positivos e negativos mais relevantes da aplicação do plano. De seguida apresentam-se os principais **efeitos positivos**:

- 1) Definição de regras para o crescimento urbano;
- 2) Infraestruturação do território (infraestruturas básicas e equipamentos coletivos);
- 3) Salvaguarda e valorização do património arquitectónico;
- 4) Preservação das zonas naturais;
- 5) Preservação de áreas ambientais;
- 6) Criação de condições para o desenvolvimento da base económica do concelho: delimitação de zonas turísticas, reconversão e aumento da zona industrial, equipamentos públicos, (educação, desporto, saúde cultura, fúnebre, de apoio social, formação para a vida);
- 7) Melhoria da qualidade de vida da população: promoção de habitação social, melhorias das condições de habitabilidade, criação/reforço das redes de infraestruturas básicas e de equipamentos coletivos.

Os principais **efeitos negativos** diagnosticados prendem-se com as seguintes questões:

- 1) PDM tomado fundamentalmente como instrumento de gestão urbanística nomeadamente através das opções de zonamento;
- 2) Adopção dos índices urbanísticos máximos definidos em sede de PDM como direitos de desenvolvimento na gestão urbanística, sem uma análise de desenho urbano mais pormenorizada que definisse soluções mais adequadas;
- 3) Prática de urbanismo conduzida por “estudos de loteamentos” de forma avulsa por particulares originando um crescimento urbano casuístico e fragmentado;
- 4) Crescimento urbano por vezes anárquico e excessivo com consequente aumento dos custos de infra-estruturação;
- 5) Carências de espaços públicos lúdicos e verdes qualificados;
- 6) Carência de zonas verdes intersticiais qualificadas;
- 7) Excesso de oferta de habitação vertical em detrimento de habitação em menor densidade;

- 8) Abandono de algumas áreas urbanas mais antigas: zona industrial e portuária consolidada - frente ribeirinha;
- 9) Proliferação de edificação dispersa em zonas rurais;
- 10) Zonas obsoletas que carecem operações urbanísticas que promovam a requalificação e revitalização de tecidos urbanos;
- 11) Fraca estruturação urbana em áreas com crescimento excessivo: Hortas e Manta Rota;
- 12) Construção excessiva com debilidade na gestão das infra-estruturas e consequente aumento dos custos para o município;
- 13) Sistema da rede pública de drenagem das águas pluviais com debilidades em épocas de chuvas intensas gerando inundações na freguesia de VRSA;
- 14) Carência de estacionamento, agravada na época sazonal.

A falta de controlo sobre o contexto global em evolução, associado a uma realidade dinâmica, acabou por ser permissivo a desvios da intenção do plano. Assim considerou-se como efeitos deslocados do plano, os seguintes:

- 1) Atribuição do valor do solo em função dos parâmetros urbanísticos fixados no plano;
- 2) Demanda da 2ª residência, conduzindo à construção de habitação em massa para um determinado segmento da população, tornando a habitação inacessível a outros segmentos da população com menores recursos, conduzindo a efeitos de segregação e exclusão social;
- 3) Aumento da construção dispersa fora dos perímetros urbanos, ao abrigo das razões ponderosas estipuladas no PROT ALGARVE (1991), avaliada atendendo à situação comprovada de insuficiência económica do interessado (art.º 26.º) (Pardal, S. 2010: 8). O direito a construir habitação fora dos perímetros urbanos atendia ao perfil financeiro do proprietário, ou seja o “estatuto de pobreza” era condição favorável para a construção de moradias geralmente unifamiliares e com condições apreciáveis, mais tarde objecto de negócios rentáveis com estrangeiros através da sua alienação, gerando graves efeitos para o ordenamento do território.
- 4) Redução do papel ativo da Administração na produção de solo urbano para a satisfação das necessidades habitacionais das populações com menores recursos;

limitando-se à construção de bairros de habitação económica gerando efeitos de segregação e estigmatização social;

- 5) Crescimento disfuncional e anárquico do espaço urbano;
- 6) Os produtos urbanísticos incluídos em cada operação de loteamento não foram os mais adequados para satisfazer todos os segmentos de procura.

6.4.6 A gestão urbanística

O planeamento e a gestão do território são componentes indissociáveis do processo de planeamento contínuo. Contudo, a elaboração do plano não é garantia da sua aplicação e o plano e a sua execução também não são garantia suficiente da eficácia do processo e alcance dos objectivos delineados. O plano traduz as soluções preconizadas para um dado território, especifica as regras aplicáveis, esclarece as opções e os meios ou mecanismos de execução, expressando uma vontade política. No entanto, não assegura por si só, o alcance dos resultados que preconiza. À gestão cabe a vontade e capacidade de territorializar as opções do plano, mantendo a proximidade e o diálogo entre a administração e os administrados em geral e assumindo um certo protagonismo na concretização das soluções.

Assim a satisfação dos resultados alcançados pelo processo de planeamento não depende inteiramente dos critérios e soluções urbanísticas preconizadas em plano, sendo que uma grande parte corresponde à eficiência da gestão urbanística.

O conjunto de medidas e ações municipais que competem à gestão urbanística compreendem os meios de compatibilização sobre as solicitações apresentadas ao município por parte dos diversos intervenientes no processo de dinamização física do território e a capacidade do corpo técnico e administrativo municipal responder a essas solicitações de forma integradora dos objectivos municipais, atendendo às opções explicitadas no plano e garantindo a eficiente gestão do plano.

Esta condição implica uma organização adequada dos serviços municipais, assegurando a interligação entre quem elabora o plano e quem executa, informa, atualiza e avalia. O somatório destes atos administrativos constitui a componente de gestão do plano no processo de planeamento municipal. Esta organização pressupõe integrar várias tarefas indispensáveis na gestão municipal, que garantam alcançar os objectivos delineados: a identificação de eventuais desvios do plano, a apresentação do diagnóstico e a proposta de correção de trajetórias (monitorização), contribuem para esse desígnio.

CORREIA, P. V.D. (1994:7) apontou “*a falta de meios técnicos em termos qualitativos com formação adequada no domínio do urbanismo*”, defendendo “*a formação contínua*” para execução das tarefas que “*os municípios se devem bastar a si próprios*”, bem como a necessidade de garantir “*qualidade de formação dos técnicos*”. Quase uma década depois e apesar dos progressos até então alcançados, estas necessidades perduram nos serviços municipais, sendo urgente envolver mais os técnicos nos processos de planeamento. Algumas destas limitações contribuem para desvios no alcance dos objectivos dos planos, comprometendo seriamente o processo de planeamento.

Ainda a capacidade de gestão liderada pela competência de quem dirija os serviços municipais da gestão urbanística, deverá ser capaz de conduzir a equipa a atingir satisfatoriamente os objectivos preconizados, bem como ao bom desempenho das tarefas inerentes ao processo de planeamento tomado como ideal. Para isso, deverá existir boa coordenação vertical e horizontal, promovendo o envolvimento de todos e tirando partido da multidisciplinaridade das equipas, o que ainda não se verifica. A articulação e cooperação técnica são fundamentais para consolidar um novo modelo de governança.

6.5 Planos de Urbanização e de Pormenor em vigor

A par do PDM, o município dispõe de vários planos de Urbanização e Pormenor em vigor (Quadro19).

Quadro 19: Síntese dos PMOT

Síntese dos PMOT				
Instrumento	Designação	Publicação	DR	Data
PDM		Regulamento 103/2008 com as respectivas alterações	43 IIS	29-02-2008
PU	Sesmarias	RCM 147/2003	217 IS-B	19-09-2003
		Aviso 11264/2009	119 IIS	23-06-2009
PP	Salvaguarda do Núcleo Pombalino de VRSA	Aviso 29326/2008	239 IIS	11-12-2008
PP	Zona de Expansão Poente de Monte Gordo	Aviso 379/2010	3 IIS	06-01-2010
		Aviso 9169/2010 (1ª retificação)	88 IIS	06-05-2010
		Aviso 17264/2010 (2ª retificação)	169 IIS	31-08-2010
PP	Zona de Expansão Norte Poente de VRSA	Aviso 606/2010 (1ª publicação)	5 IIS	08-01-2010
		Aviso 17265/2010 (1ª retificação)	169 IIS	31-08-2010
PP	Bairro da Caixa de Vila Real de Santo António	Aviso 4150/2010	39 IIS	25-02-2010
PP	Zona do Cemitério de VRSA	Aviso 5186/2010	49 IIS	11-03-2010
		Edital 679/2011 (1ª alteração)	129 IIS	07-07-2011
PP	Monte Gordo Nascente	Aviso 7631/2012 (1ª publicação)	106 IIS	31-05-2012
		Decl 53/2013 (1ª correção material)	46 IIS	06-03-2013

Fonte: Elaboração própria com base nas informações disponibilizadas no site da DGOTDU

Desde a entrada em vigor do PDM (1992) o município passou a dispor de um grau de autonomia na gestão do seu território, tendo um papel central no processo de desenvolvimento territorial. Em 2003 foi aprovado o Plano de Urbanização das Sesmarias, que surge para viabilizar uma oportunidade de investimento em torno do turismo de golfe.

Em 2008 é aprovado o Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino, (PPS.NP.VRSA), enquadrado na figura do Plano de Conservação Reconstrução e Reabilitação Urbana, resultado de um estudo que já vinha sendo elaborado pela Universidade Coimbra desde 1967¹⁷, com o objectivo de preservar o Centro Histórico de VRSA e criar mecanismos de perequação e salvaguarda do património arquitectónico. A partir de 2010 são aprovados vários planos de pormenor que recaem em zonas do aglomerado urbano sem dinâmicas de construção expressivas face ao ritmo de construção acelerado verificado em todas as zonas classificadas como urbanizáveis pelo PDM. Este acréscimo de planos surge em resposta à escassez de terrenos para sustentar o modelo de crescimento urbano expansionista das últimas décadas. Todavia, com o agudizar da crise económica e retração do setor da construção civil e imobiliário, estes planos de pormenor com incidência em zonas obsoletas, revelam hoje uma incipiente dinâmica pela falta de investidores interessados, para além de incorporarem características urbanísticas bastante díspares das existentes e cargas urbanísticas elevadas, podendo comprometer os serviços urbanos, nomeadamente os sistemas de infraestruturas do concelho, bem como perda de identidade territorial concelhia. Para além das limitações apontadas, os mecanismos equitativos de perequação compensatória de alguns Planos de Pormenor revelam dificuldades diversas de execução: a suposta perequação compensatória de benefícios e encargos implica investimentos iniciais por parte do primeiro promotor interessado que comprometem a execução do plano por falta de investimento inicial.

Os planos de pormenor aprovados alteram o uso classificado em sede de PDM, situação prevista pelo RJIGT (n.º 5 art.º 80), revogando automaticamente as disposições para aí fixadas pelo PDM. Esta situação embora legal, ilustra a ausência de uma hierarquia entre os diferentes planos municipais detentores de igual natureza e força jurídica. Como refere MONTEIRO (2003: 163) o atual quadro legal favorece a aplicação do plano de âmbito territorial mais restrito (mais próximo do particular) sobre o plano de âmbito territorial mais vasto, pela maior densidade normativa das suas disposições.

Os seis Planos de Pormenor e um Plano de Urbanização aprovados no concelho, distribuem-se conforme localização na figura 27.

¹⁷ Estudo “Preservação e Recuperação de Vila Real de Santo António”, inserido num outro estudo à escala regional, nomeadamente Estudo de Prospeção, Preservação e Recuperação de Elementos Urbanísticos e Arquitectónicos Notáveis, em Áreas Urbanas e Marginais Viárias, na Região do Algarve.

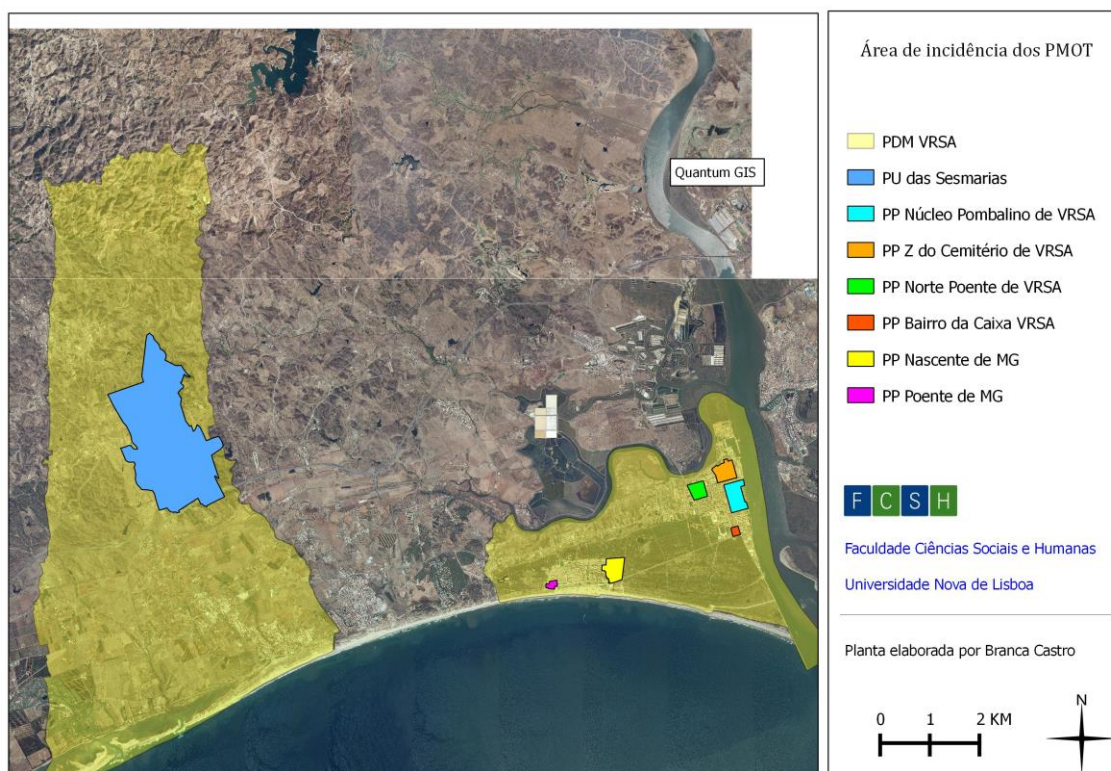


Figura 27: Área de incidência dos PMOT

Fonte: Elaboração própria (programa Quantum Gis)

O **Plano de Urbanização das Sesmarias (2003)**, situado na freguesia de Vila Nova de Cacela, a norte da Via do Infante de Sagres, insere-se num Núcleo de Desenvolvimento Turístico (NDT) com 800ha e ocupa 414,20ha. A aprovação do plano pressupõe uma área urbanizável de 240ha (30% x 800ha). De acordo com os Alvarás de Loteamento atualmente aprovados referentes ao Plano de Urbanização das Sesmarias a área comprometida é 124,8ha. A taxa de execução da área urbanizada do plano é 52,00%. O valor correspondente à execução do plano quanto à área urbanizada (infraestruturada), existindo lotes ainda não edificados (Figura 28).

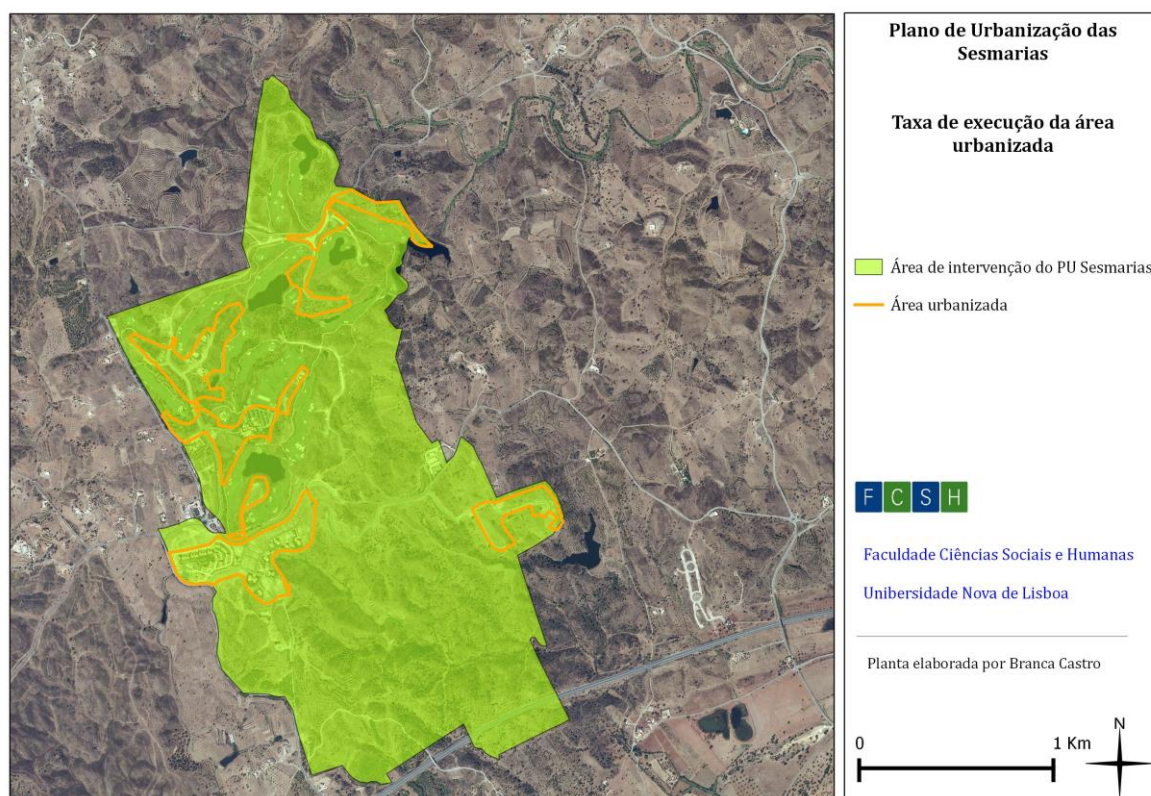


Figura 28: Área urbanizada do Plano de Urbanização das Sesmarias

Fonte: Elaboração própria

A revisão do PU que deverá ocorrer findos 10 anos de vigência deve iniciar-se em breve, devendo a mesma debruçar-se sobre a revisão dos critérios do plano adaptando às novas dinâmicas territoriais.

Os Planos de Pormenor aprovados:

<p>Plano de Pormenor de Salvaguarda do Núcleo Pombalino de VRSA (PPSNPVRSA) (2008)¹⁸, com o objetivo de valorizar os tecidos originais de valor arquitectónico, histórico e cultural, Incide numa área com 199,078ha correspondente ao espaço designado por Núcleo Pombalino e zona envolvente.</p>	<p>Plano de Pormenor da Zona do Cemitério de VSRA (PPZC VRSA) (2010) incide sobre 14.47ha e tem a sua localização a nordeste de Vila Real de Santo António, junto ao limite urbano. Prevê as seguintes áreas de construção para habitação, para comércio, para uso misto e para indústria com uma volumetria máxima de 8 pisos. As reservas destinadas a estacionamento correspondem a 817 públicos e 2958 lugares privados.</p>
<p>Plano de Pormenor da Zona de Expansão Norte Poente de VRSA (PPZENP VRSA) (2010), localizado a noroeste da cidade de VRSA, incide numa área com 69.262m2.</p>	<p>O Plano de Pormenor do Bairro da Caixa (PPBCx) (2010), incide numa área com 24691,92m2 classificada no PDM como Zona de Habitação Consolidada e onde</p>

¹⁸ Aviso n.º 29326/2008, 2ª Série – N.º 239, 11 de dezembro de 2008

<p>Tem como objectivo ordenar o tecido urbano que apresenta características de fraca estruturação urbana. Prevê edificação para habitação e equipamentos de utilização colectiva com volumetrias até um máximo de 6 pisos.</p>	<p>existe um bairro social implicando a sua total demolição. O plano contempla as seguintes categorias de uso do solo: espaço habitacional, misto, comércio/serviços, turismo/hotelaria, espaços verdes de recreio e lazer, com volumetria máxima até 6 pisos.</p>
<p>Plano de Pormenor da Zona de Expansão Poente de Monte Gordo (PPZEPMG) (2010), localizado a poente do aglomerado urbano de Monte Gordo, incide numa área pouco estruturada e qualificada. A área de intervenção corresponde a 28.745,5m². O objetivo do plano é vocacionar a área como preferencial de uso turístico, através da construção de um conjunto de edificado que inclua restauração, estadia, lazer e espaço público de qualidade. OPPZEPMG prevê os seguintes usos: habitação, comércio e turismo, com uma volumetria máxima do edificado até 9 pisos. Contempla ainda estacionamento privado e estacionamento público.</p>	<p>Plano de Pormenor da Zona Nascente de Monte Gordo (PPZNMG) (2012), incide numa zona atualmente ocupada na sua quase totalidade pelo parque de campismo municipal em Monte Gordo. O PDM prevê a desativação do parque de campismo, criando um novo a poente da vila de Monte Gordo, considerando a necessidade de colmatar o tecido urbano nesta zona através de um remate na malha urbana. O objetivo do PPZNMG é definir a ocupação urbana dos terrenos a disponibilizar após a desativação do parque de campismo assim como outros adjacentes, com uma área de intervenção de 16,9ha. O plano contempla os seguintes usos do solo: habitação, comércio, equipamentos e turismo/hoteleiros e espaço público qualificado com inclusão de parque e lago. A realocação do parque de campismo a poente de Monte Gordo, implica o consumo de mais área de REN. A volumetria proposta varia entre os dois e 5 pisos.</p>

No que respeita ao PPSNPVRSa, a ausência monitorização, impede o acompanhamento e avaliação de forma regular quer da implementação dos objectivos e ações do plano quer dos resultados e efeitos da sua atuação, dificultando assim um diagnóstico mais correto, que permita identificar desajustamentos do plano e necessidades de correções. Esta situação revela uma atitude paradoxal e passiva da autarquia no que respeita ao acompanhamento do processo, pois defende um controlo próximo das ações a realizar, mas não desenvolveu mecanismos de avaliação e monitorização para controlar o processo.

Quanto aos restantes planos de pormenor, com incidência em áreas onde não ocorreram dinâmicas construtivas significativas nas últimas décadas, os objectivos prendem-se com viabilizar soluções urbanísticas com índices superiores aos estipulados no PDM de forma a dar resposta à pressão urbanística e face à escassez de terrenos verificados. Contudo, a incipiente implementação destes PP, revela sinais do contexto recessivo que o país

atravessa e concomitante retração do sector da construção civil. A vigência dos PP, têm posto em causa pretensões privadas manifestadas para estas áreas, inibindo outras iniciativas de natureza diferente da preconizada nos planos, defendendo-se já por alguns a suspensão dos mesmos, por forma a viabilizar oportunidades de desenvolvimento para estas áreas.

Não obstante o PPSNPVRSa aprovado, a aprovação do projeto JESSICA¹⁹ (2012) no âmbito da reabilitação e regeneração urbana, financiado por fundos comunitários, teria como pressupostos requalificar o centro histórico tornando-o mais atrativo. A sua primeira fase está concluída e das intervenções efectuadas destaca-se: a requalificação do edifício da Alfandega²⁰, que apresentava sinais de abandono e degradação; a substituição da calçada das artérias que emolduram a Praça Marques de Pombal por outro pavimento; a padronização de toldos, expositores, material publicitário e equipamentos de esplanadas (mesas, cadeiras e sombrinhas) em estabelecimentos comerciais e de restauração; a homogeneização da sinalética comercial e cultural. Estas intervenções absorveram a maior fatia do investimento. O instrumento financeiro no âmbito da regeneração e requalificação urbana permitiu um investimento na uniformização de mobiliário, sublinhando o pretexto de padronização: contudo, a operação revela-se longe de enquadrar uma regeneração urbana no centro histórico, dissimulando-se em pormenores. A par, permanecem sinais inequívocos de abandono e degradação e algum consolidado histórico. Os pressupostos do programa JESSICA, enquadrado num Plano Integrado de Desenvolvimento Urbano Sustentável, compreendiam um leque diversificado de intervenções: integração social, desenvolvimento cultural e infra-estruturas de desporto e lazer, infra-estruturas e equipamentos de apoio empresarial, modernização das infra-estruturas urbanas e gestão dos resíduos, ficando os financiamentos sujeitos às decisões primordiais de quem tem a responsabilidade de gerir o programa. A segunda fase espera-se mais direccionado para a requalificação dos tecidos urbanos do Núcleo Histórico, onde as carências se revelam mais prementes.

¹⁹ Apoio Europeu Conjunto ao Investimento Sustentável em Zonas Urbanas

²⁰ Primeiro edifício a ser construído após o terramoto de 1755

7. A Revisão do Plano Diretor Municipal

O processo de revisão do PDM foi iniciado em 1998, quinze anos após o início dos trabalhos inerentes à elaboração do plano e sete anos após a sua publicação.

A mudança de ciclo político no município em Outubro de 2005 permitiu a introdução de alterações no processo de revisão do PDM, sendo deliberada em Maio de 2006 a retoma do processo de revisão do PDM e a conversão da Comissão Técnica de Acompanhamento, atendendo às relevantes alterações legislativas na política de ordenamento do território e de urbanismo no regime de coordenação do sistema de gestão territorial e no regime de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial, entretanto introduzidas²¹.

A responsabilidade da revisão do PDM foi entregue a uma equipa externa à Câmara Municipal.

O processo teve início com uma avaliação sobre o nível de execução do PDM em vigor, através da determinação do grau de concretização das suas propostas. A deliberação camarária²² que determinou a elaboração ou revisão do PDM deveria ser acompanhada do Relatório de Estado do Ordenamento do Território ao nível local (REOT-M), que fundamentasse a necessidade de revisão. No caso, não dispondo de REOT, foi apresentado o Relatório de Avaliação e Justificação da revisão do PDM enunciando os principais factores de evolução do município e fundamentando a respectiva revisão.

O processo de revisão do PDM foi organizado em três fases: “Caracterização e Diagnóstico”, “Proposta de Ordenamento” e “Proposta de Plano”, contanto com os seguintes elementos aprovados e publicados:

- **Relatório de Avaliação da Execução do Plano Diretor Municipal de Vila Real de Santo António** de Dezembro de 2008;
- **Relatório de Caracterização e Diagnóstico** de Julho de 2010;
- **Avaliação Ambiental da Revisão do PDM.**

Realizadas as duas primeiras reuniões plenárias da Comissão de Acompanhamento, aguarda-se a terceira que deverá apresentar a proposta de plano. Segundo dados públicos, a

²¹ DL 380/99 de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo DL 310/2003 de 10 de Dezembro

²² 7 de Março de 2006

mesma terá sido entregue recentemente na CCDR. A quarta e última reunião plenária compreende ajustamentos ao plano de acordo com as recomendações posicionadas pelas entidades que compõem a respectiva comissão de acompanhamento.

O processo de revisão do PDM tardio e moroso, deverá integrar as orientações consagradas nos IGT de nível superior bem como outras orientações estratégicas²³, o que não se revela tarefa fácil.

A revisão do PDM apresenta como objectivos:

- Verificar a eficácia da concretização dos objectivos de partida e a execução do modelo de ordenamento proposto;
- Caracterizar a dinâmica urbanística e os níveis de execução do plano;
- Traduzir a taxa de ocupação do solo nas áreas urbanas, atendendo aos espaços livres passíveis de serem ocupados, atendendo à quantificação de espaço executado por vias de loteamento, número de lotes previstos e números de lotes executados e a reabilitação de edifícios;
- Identificar os aglomerados urbanos a reestruturar, face a factores de mudança na organização do território;
- Quantificar os compromissos urbanísticos válidos e eficazes;
- Analisar o grau de concretização de Planos de Urbanização e Planos de Pormenor previstos e publicados;
- Identificar os factores de mudança da estrutura do território, definindo novos objectivos de desenvolvimento para o município e identificação dos critérios de sustentabilidade a adoptar

²³ Plano Regional de Ordenamento do Algarve – PROT Algarve, Programa Nacional de Políticas de Ordenamento do Território – PN POT, Plano Rodoviário Nacional – PRN, Plano Estratégico Nacional do Turismo – PENT, Plano da Bacia Hidrográfica do Rio Guadiana – PBH do Rio Guadiana, Plano da Bacia Hidrográfica das Ribeiras do Algarve – PBH das Ribeiras do Algarve, Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC) Vilamoura – Vila Real de Santo António, Plano Regional de Ordenamento Florestal do Algarve – PROF Algarve, Plano Regional de Inovação do Algarve – PRI Algarve, Plano de Ordenamento do Parque Natural da Ria Formosa, Plano de Ordenamento da Reserva Natural do Sapal de Castro Marim e Vila Real de Santo António

- Identificar os processos de alteração ao PDM que tenham tido como efeito a reclassificação do solo rural em solo urbano, através de procedimento de alteração ou aprovação de PU e PP devem estar devidamente identificados e caracterizados.

7.1 Os perímetros propostos no PDM em vigor

O PDM VRSA (1992), de acordo com o artigo 85.º alínea f) do RGIT²⁴ procedeu à referenciação espacial dos usos e actividades através da definição de classes e categorias dos espaços. Nestes termos propôs (Planta Síntese) perímetros urbanos para expansão com densidades que variam entre as categorias H1, H2 e H3 (da menor à maior densidade) e perímetros de aglomerados rurais com densidades entre H1 e H2.

Das dinâmicas territoriais verificadas nas ultimas décadas, constata-se divergências significativas entre os perímetros propostos no PDM em vigor e os perímetros efetivos. A sobreposição dos dois tipos de perímetros urbanos permitem distinguir duas situações: edificado fora dos perímetros estabelecidos no PDM em vigor e áreas dos perímetros em vigor ainda não ocupadas. As divergências identificadas reportam-se a diversas situações:

- Erros de cartografia;
- Compromissos assumidos e direitos adquiridos por privados no interregno entre a conclusão do PDM e a sua entrada em vigor;
- Construção fora dos perímetros propostos:
 - Em zonas agrícolas de acordo com o disposto nos artigos 23.º ao 27.º, dependente de parecer prévio favorável da Comissão Regional da Reserva Agrícola: “reconstrução de edifícios em ruína e sua ampliação destinado a habitação e instalações de apoio à agricultura”, “construção de novos edifícios para habitação e instalações de apoio à agricultura reportando-se a uma área mínima da parcela” e “instalação de empreendimentos turísticos atendendo aos condicionalismos estabelecidos no artigo 23.º do PROT”;
 - Em zonas de serra ao abrigo do estabelecido nos artigos 31.º ao 36.º: “reconstrução e ampliação de ruínas destinadas à habitação e instalações de apoio à agricultura”, “construção de novos edifícios de acordo com as

²⁴ L 380/99 de 22 de Setembro

condições previstas no n.º 2 do art.º 26.º do PROT²⁵ e “instalação de empreendimentos turísticos atendendo aos condicionalismos estabelecidos no artigo 23.º do PROT”;

- Em zonas de edificação dispersa a estruturar (ZEDE) (art.º 65 ao 69.º) ao longo de estradas que cruzam áreas agrícolas de grande capacidade de produção, permitindo: “ reconstrução de ruínas e sua ampliação”, “construção de novos edifícios” destinados a habitação através da construção de moradias isoladas reportando-se a uma dimensão mínima da parcela;
- Construções clandestinas (ilegais), embora com pouca expressão.

Estas situações denunciam a falta de controlo na expansão urbana fora dos perímetros urbanos que não pode ser atribuída apenas ao plano, mas a todo o sistema de planeamento e gestão urbanística.

As divergências encontradas levaram a autarquia a proceder a uma correção aos perímetros urbanos ajustando-os à realidade do território, denominando-os “perímetros urbanos de base” para o desenvolvimento da proposta de plano no âmbito do processo de revisão do PDM (Figura 29 e 30).

²⁵ DR 11/91 de 21 de Março

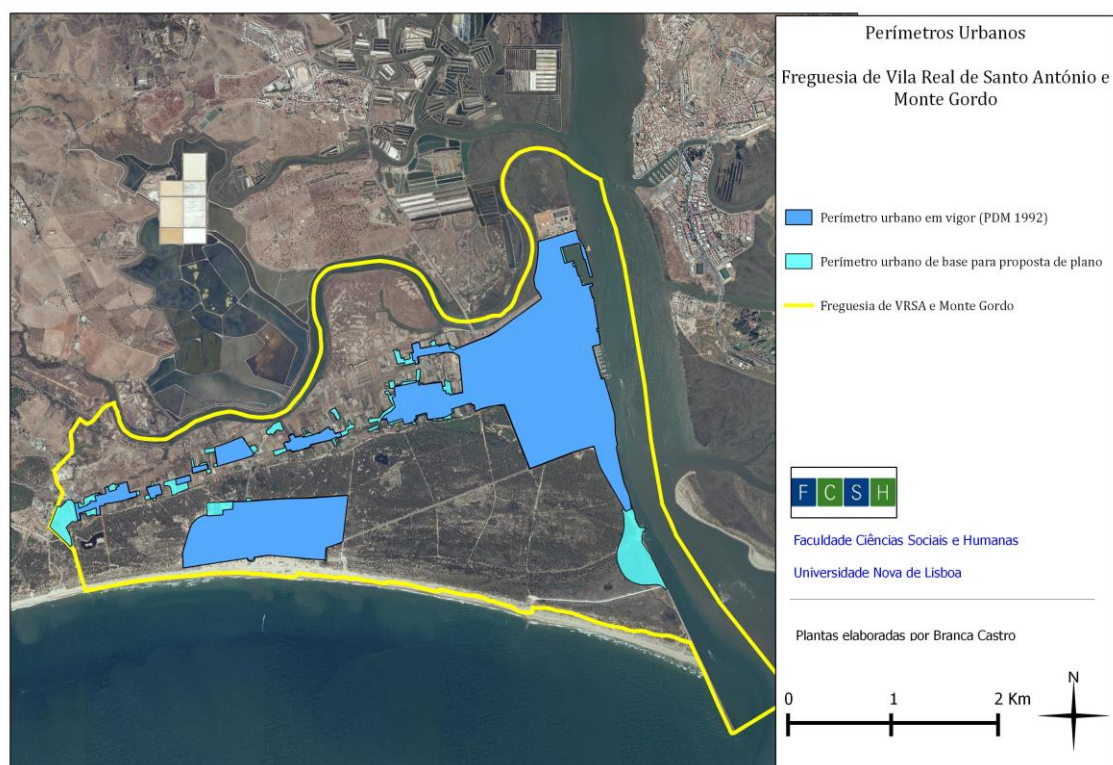


Figura 29: Perímetros Urbanos – Freguesia de Vila Real de Santo António e Monte Gordo

Fonte: Elaboração própria

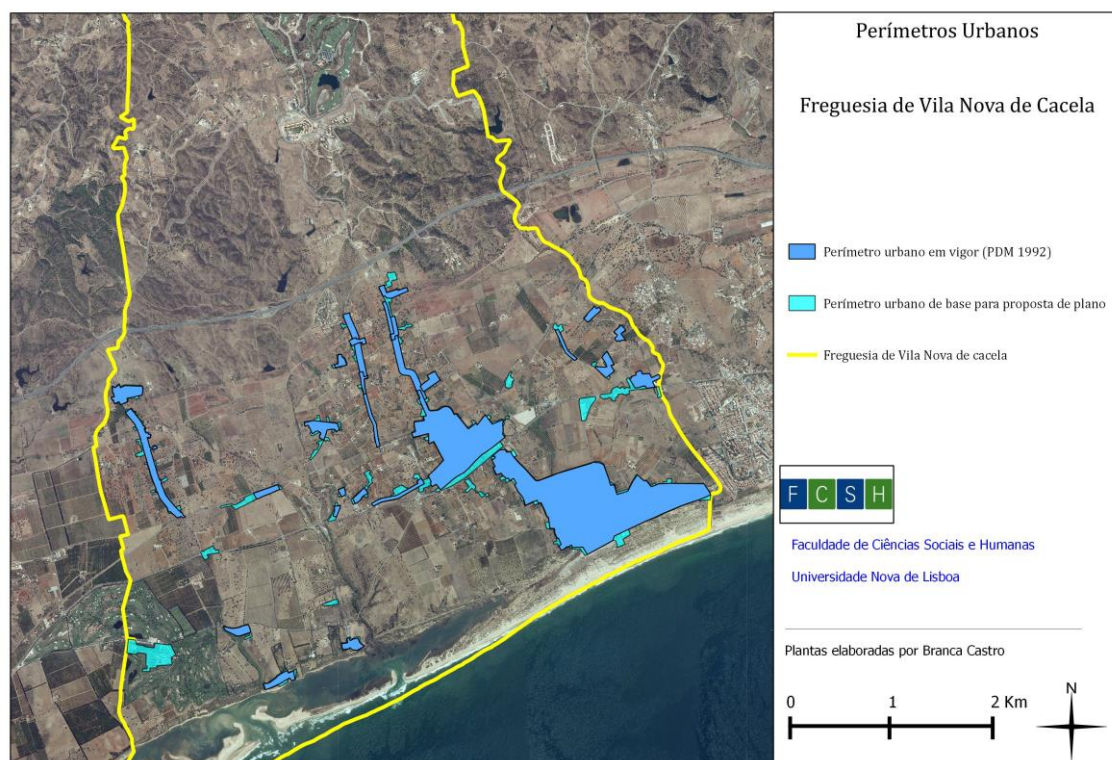


Figura 30: Perímetros Urbanos – Freguesia de Vila Real de Santo António e Monte Gordo

Fonte: Elaboração própria

7.2 Análise da execução do PDM: superfície ocupada e compromissos urbanísticos

O Relatório de Avaliação e Execução do PDM quantifica os graus de execução das áreas urbanas no concelho. As análises seguintes apresentam os compromissos urbanos executados e os comprometidos segundo o Relatório de Execução e Avaliação do PDM (CMVRSA, 2008). As análises aí contidas ter-se-ão baseado na recolha de dados com base em cartografia, trabalho de campo e licenças de construção emitidas.

A ocupação de superfície comprometida compreende as operações de loteamentos (privados e municipais), os conjuntos habitacionais, licenças de construção particulares e pedidos de informações prévias aprovados. O quadro 20 identifica a ocupação em solo urbano, segundo as áreas classificadas no PDM em vigor para expansão urbana.

Quadro 20: Percentagem de Ocupação de Superfície em solo urbano

Localização Geográfica		Área de superfície ocupada segundo as zonas classificadas de solo urbano				
		%				
		ZHE	ZHI	ZEDE	ZEI	ZTE
Vila Real de Santo António (concelho)	Superfície ocupada executada	84,00	86,00	56,00	30,00	34,00
	Superfície comprometida	85,00	89,00	59,00	30,00	34,00
Vila Nova de Cacela	Superfície ocupada executada	85,00	85,00	56,00	-	56,00
	Superfície comprometida	85,00	88,00	59,00	-	56,00
Monte Gordo	Superfície ocupada executada	91,00	92,00	-	-	15,00
	Superfície comprometida	91,00	94,00	-	-	15,00
Vila Real de Santo António	Superfície ocupada executada	80,00	84,00	-	30,00	-
	Superfície comprometida	84,00	87,00	-	30,00	-

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório de Avaliação de Execução do PDM (2008)

O concelho está comprometido com uma ocupação de 85% nas Zonas de Habitação de Expansão (ZHE), uma ocupação de 89% nas Zonas de Habitação Integrar (ZHI), 59% nas Zonas de Edificação Dispersa a Estruturar (ZEDE), 30% nas Zonas Industriais de Expansão (ZIE) e 34% nas Zonas Turísticas de Expansão (ZTE). As zonas habitacionais são as que apresentam maior superfície de ocupação comprometida. A freguesia de Monte Gordo representa o maior peso de superfície comprometida nas zonas habitacionais ZHE e ZHI com 91% e 94% respectivamente. Vila Nova de Cacela totaliza os 59% da superfície comprometida em ZEDE, dado que nas outras freguesias não existiam ZEDE.

Esta análise permite concluir que a quase totalidade das áreas urbanas disponíveis definidas no PDM em vigor encontram-se comprometidas. A maior taxa de execução do PDM de VRSA incide nas zonas habitacionais (ZHI e ZHE), com valores acima dos 80%, requisito do PROT Algarve, para expansão urbana. Existem diferenças entre as superfícies comprometidas e executadas, ainda que pouco significantes que correspondem a vazios no terreno que podem permanecer assim por tempo indeterminado.

A análise por perímetro urbano identificado permite quantificar as superfícies comprometidas (não executadas e executadas) de cada perímetro (Quadro 21).

Quadro 21: Taxa de Execução do PDM de VRSA – perímetro urbano

Freguesia	Taxa de execução do PDM por perímetro urbano					
	Perímetros urbanos	Área	Superfície ocupada	Superfície ocupada incluindo compromissos urbanísticos	Ocupação de superfície	Ocupação de superfície incluindo compromissos urbanísticos
		ha	ha		%	
Vila Nova de Cacela	Manta Rota	89,6	73,9	75	82,00	84,00
	Vila Nova de Cacela	37,4	35,4	35,7	95,00	95,00
	Pocinho 1	1,7	1,1	1,2	65,00	67,00
	Santa Rita	4,4	2,5	2,5	56,00	56,00
	Fábrica	2,7	2,7	2,7	100,00	100,00
	Cacela Velha	1,9	1,9	1,9	100,00	100,00
Monte Gordo	Monte Gordo	78,4	63,4	63,4	81,00	81,00
	Aldeia Nova	6,3	5,7	5,7	90,00	90,00
	Monte Fino	6,1	6,1	6,1	100,00	100,00
Vila Real de Santo António	Vila Real de Santo António	216,3	177,1	179,2	82,00	83,00
	Hortas	5,5	5,3	5,5	97,00	100,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados publicados no Relatório de Avaliação de Execução do PDM (2008)

Na freguesia de Vila Nova de Cacela, os perímetros urbanos correspondentes à Fábrica e Cacela Velha apresentam 100% de superfície comprometida, seguindo-se o perímetro de Vila Nova de Cacela (95%), Manta Rota (84%), Pocinho 1 e Santa Rita com 67% e 56% respetivamente. O caso da Fábrica, Cacela Velha, Vila Nova de Cacela e Manta Rota comprometidos com valores superiores a 80%, correspondem a perímetros que podem ser expandidos, de acordo com o PROTAL. Contudo os dois primeiros estão inseridos no Parque Natural da Ria Formosa, o que condiciona a sua expansão.

Na freguesia de Monte Gordo, o perímetro urbano do Monte Fino apresenta 100% da sua superfície ocupada, seguindo-se Aldeia Nova (90%) e Monte Gordo (81%). Todos estes perímetros urbanos apresentam viabilidade expansão de acordo com as orientações do PROTAL, mas a sua expansão está condicionada pela existência de áreas com estatuto de proteção legal na sua envolvente (Mata Nacional das Dunas do Litoral de VRSA e Reserva Natural do Sapal de CM e VRSA).

Os dois perímetros urbanos da freguesia de Vila Real de Santo António, apresentam 100% de superfície comprometida nas Hortas e 83% de superfície comprometida em Vila Real de Santo António. Tal como na freguesia de Monte Gordo, também a expansão dos perímetros urbanos de Vila Real de Santo António está condicionada pela sua envolvente por áreas com estatuto de proteção legal e zonas florestais.

A quase totalidade das áreas comprometidas dos perímetros urbanos encontra-se executada.

A análise aos perímetros urbanos em zonas rurais nas freguesias de Monte Gordo e Vila Nova de Cacela permitiu identificar as seguintes percentagens de ocupação (Quadro 22).

Quadro 22: Taxa de Execução do PDM de VRSA – perímetro rural

Freguesia	Taxa de execução do PDM por perímetro de aglomerado rural					
	Perímetros urbanos em zonas rurais	Área	Área de superfície ocupada	Área de superfície ocupada incluindo compromissos urbanísticos	Ocupação de superfície	Ocupação de superfície incluindo compromissos urbanísticos
		ha	ha		%	
Vila Nova de Cacela	Ribeira do Junco	1,7	1,5	1,5	87,00	87,00
	Beco	1,4	1,1	1,1	77,00	77,00
	Alfarrobeira	0,9	0,8	0,8	89,00	89,00
	Coutada	1,6	1,3	1,4	81,00	89,00
	Calço	0,7	0,6	0,6	77,00	77,00
	Quatro Estradas	0,8	0,6	0,6	73,00	73,00
	Corujeira	3	2,4	2,5	80,00	84,00
	Pocinho 2	1,1	1	1	88,00	88,00
	Qtª Manuel Alves 1	1,1	0,8	0,9	74,00	77,00
	Qtª Manuel Alves 2	1	0,9	0,9	86,00	86,00
	Portela 1	1,9	1,3	1,6	65,00	85,00
	Portela 3	2,9	2,7	2,7	93,00	93,00
	Pedra Alva 1	0,5	0,5	0,5	100,00	100,00
	Pedra Alva 2	0,4	0,1	0,1	30,00	33,00
	Pedra Alva 3	1,1	0,3	0,4	31,00	34,00
Monte Gordo	A Nova/Monte Fino 1	1,1	0,9	0,9	82,00	82,00
	A Nova/M Fino 2	0,8	0,6	0,6	78,00	78,00
	A Nova/M Fino 3	0,7	0,4	0,4	58,00	58,00

Fonte: Elaboração própria com base nos dados publicados no Relatório de Avaliação e Execução do PDM (2008)

Os perímetros urbanos inseridos em contexto rural, apresentam uma superfície comprometida superior a 80% os seguintes: Ribeira do Junco (87%), Alfarrobeira com (89%), Coutada (89%), Corujeira (84%), Pocinho 2 (88%), Qt^a Manuel Alves 2 (86%), Portela 1 (85%), Portela 3 (93%), Pedra Alva (100%), Aldeia Nova/Monte Fino (82%). Nos restantes a superfície comprometida é inferior a 80%.

Segundo o mesmo documento, a maioria destes perímetros urbanos apesar de apresentarem percentagens de ocupação superior a 80%, trata-se de perímetros com o desígnio de delimitação e não de expansão urbana porque estão inseridos em contexto rural.

Em síntese, segundo o relatório de caracterização e avaliação da execução do PDM, o concelho totaliza 84% de superfície comprometida dos quais 83% está executada. Todas as freguesias apresentam também valores acima dos 80% de superfície ocupada dos seus perímetros: Vila Nova de Cacela (86%), Monte Gordo (84%) e Vila Real de Santo António (83%) (Quadro 23).

Quadro 23: Taxa de Execução do PDM de VRSA – ocupação por freguesia

Concelho	Superfície ocupada					
	Freguesia	Área	Superfície ocupada	Superfície ocupada incluindo compromissos urbanísticos	Ocupação de superfície	Ocupação de superfície incluindo compromissos urbanísticos
Vila Rel de Santo António	473,2	392,8	397,4	83,00	84,00	
Vila Nova de Cacela	158	133,2	135,4	84,00	86,00	
Monte Gordo	98,9	82,4	82,6	83,00	84,00	
Vila Real de Santo António	216,3	177	179,2	82,00	83,00	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados publicados no Relatório de Avaliação de Execução do PDM

Esta análise traduz a avaliação da execução do PDM em solo urbano através de percentagens, representando o grau de ocupação do solo comprometido e executado.

Os valores do Relatório de Avaliação e Execução do PDM correspondem satisfatoriamente aos requisitos do PROT para aumento da expansão dos perímetros urbanos, contudo importa refletir sobre as expansão e respectiva programação eficaz.

7.3 Orientações do PROTAL para o território do município

O Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROTAL, 2007), aprovado pela RCM n.º 102/2007, de 3 de Agosto²⁶ define a estratégia para o desenvolvimento territorial da região, a partir das opções estabelecidas a nível nacional, aponta as orientações para elaboração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT), tendo em vista as estratégias municipais de desenvolvimento local. O instrumento visa assegurar a coesão do território Algarvio, atenuando assimetrias e assegurando a igualdade de oportunidades e consolidando um sistema ambiental sustentável e durável. Revela-se ambicioso quando apresenta metas para ultrapassar a média da União Europeia num horizonte 2030.

No seguimento das transformações territoriais introduzidas pelas novas potencialidades na mobilidade e comunicação, o PROT propõe um modelo territorial assente num sistema urbano polinucleado e policêntrico em detrimento do modelo polarizado anterior, assegurado por uma rede urbana fragmentada com aglomerados urbanos incompletos. O modelo preconizado visa evoluir para uma rede urbana mais coerente e competitiva, apoiada nas complementaridades entre os centros urbanos, intensificando a interação entre as áreas urbanas, agregando sinergias e tornando o conjunto mais competitivo. Esta conciliação é exigente quanto à forte articulação da estrutura geral do sistema urbano e difícil de alcançar, implicando transformações acentuadas nos modelos vigentes, ficando por definir os mecanismos para o alcançar (Figura 31).

²⁶ com alterações introduzidas pela Declaração de Rectificação n.º 85-C/2007, de 2 de Outubro, e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 188/2007, de 28 de Dezembro

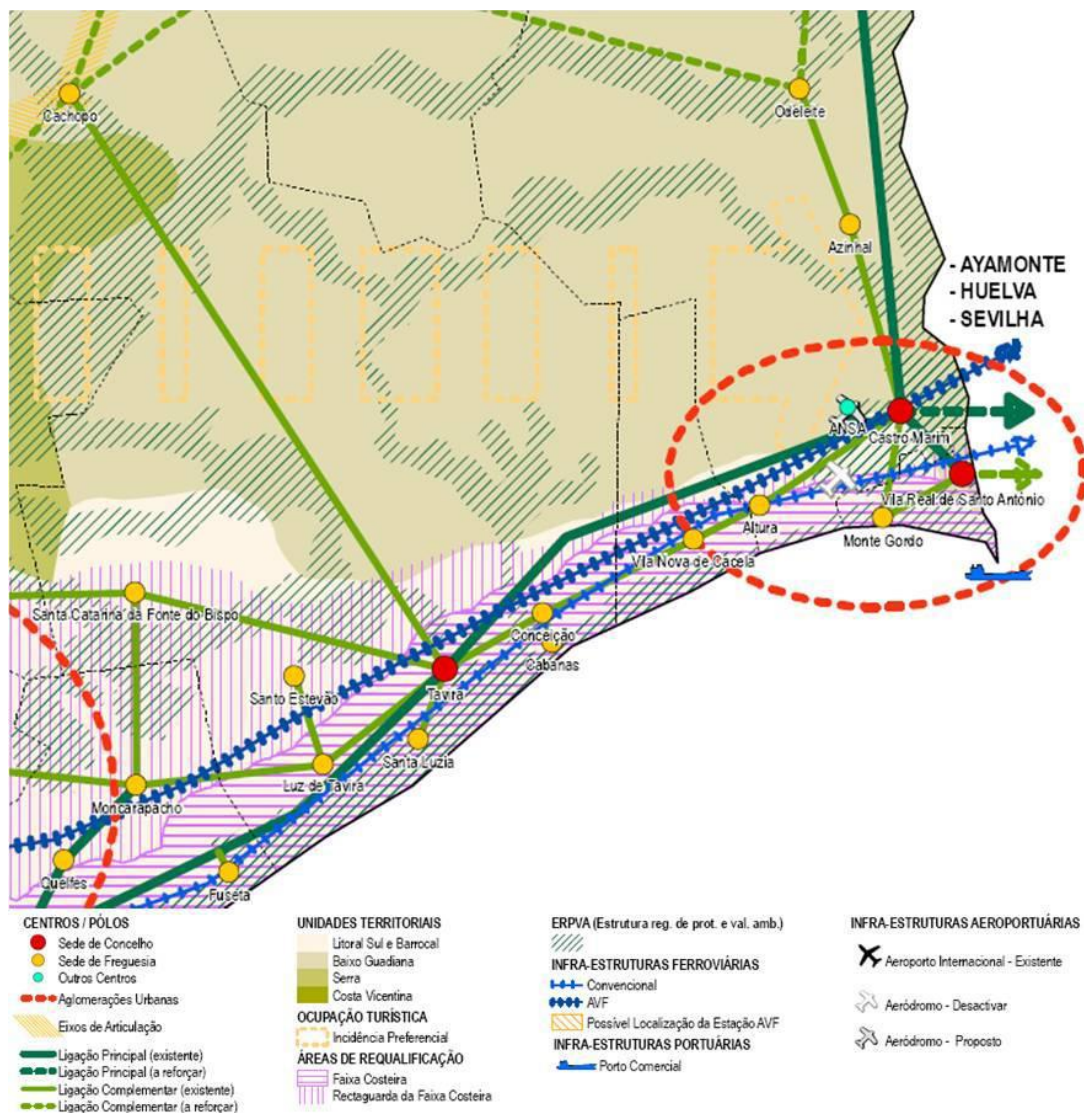


Figura 31: Extrato da peça Gráfica 01 – Modelo Territorial Proposto, zona do concelho de Vila Real de Santo António

Fonte: PROTAL

A organização territorial proposta pelo PROTAL divide o território da região em quatro Unidades Territoriais - Litoral Sul e Barrocal, Baixo Guadiana, Serra e Costa Vicentina, subdivididas em Sub-unidades.

O município de Vila Real de Santo António enquadra-se nas seguintes Unidades Territoriais (Figura 32).

- **Litoral Sul e Barrocal:** concentra a maioria da população residente, turistas, infraestruturas, equipamentos e atividades económicas, a sua identidade está centrada no turismo, e apresenta padrões de ocupação do solo diferentes das restantes unidades territoriais;

- **Baixo Guadiana:** compreende os concelhos vizinhos do Guadiana e caracteriza-se por uma dinâmica económica menor e apresenta vastas áreas com susceptibilidade à desertificação.

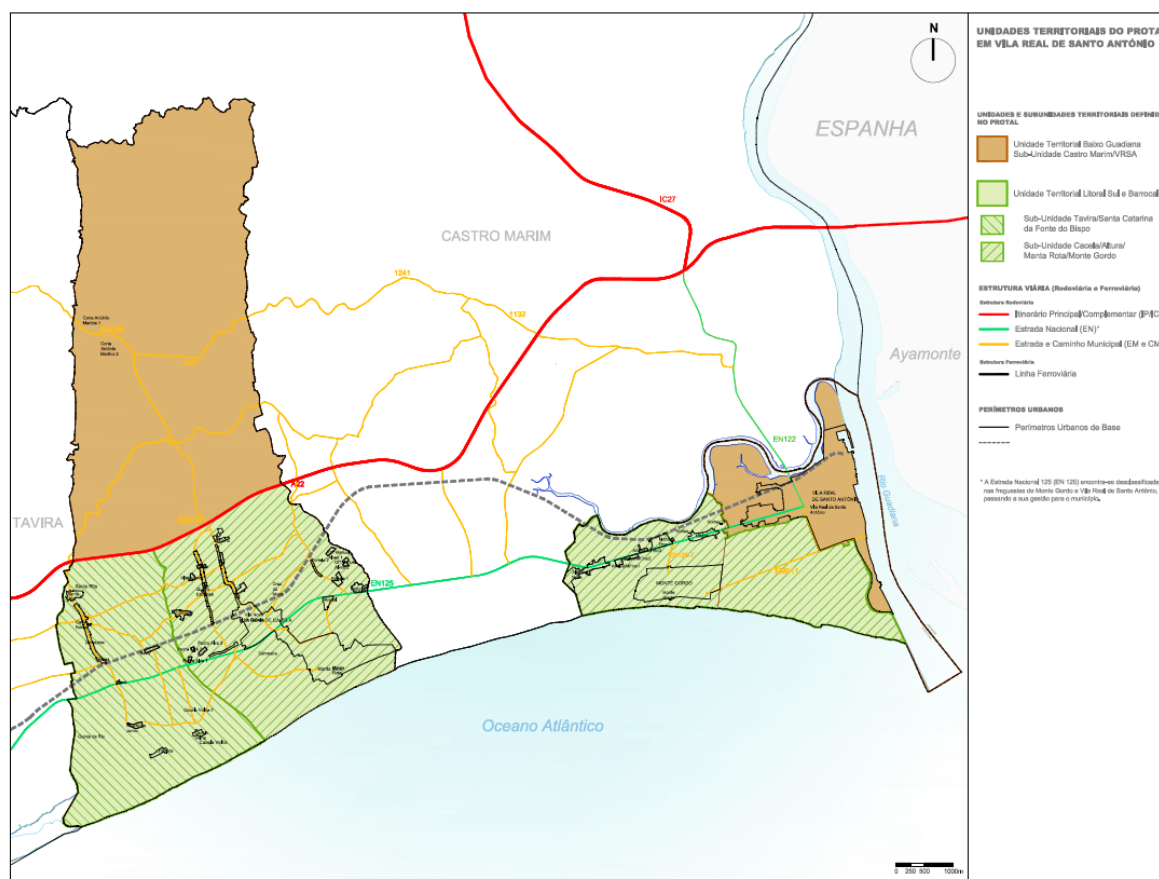


Figura 32: Unidades Territoriais do PROTAL em Vila Real de Santo António

Fonte: Relatório de Caracterização e Diagnóstico – Revisão do PDM de VRSA (Julho 2010)

As Sub-unidade territoriais que abrangem o concelho são “Cacela, Altura, Manta Rota e Monte Gordo” e “Castro Marim e Vila Real de Santo António”.

O PROTAL definiu um prazo para os PDM procederem à sua alteração por adaptação ao plano regional, indicando os aspetos sobre os quais deveria incidir essa alteração, nomeadamente:

- Implementação do novo modelo de Núcleos de Desenvolvimento Turístico (NDT);
- Implementação do novo modelo de Núcleos de Desenvolvimento Económico (NDE);
- Implementação do novo modelo das Unidades Hoteleiras Isoladas (UHI);
- Regime de edificabilidade na faixa costeira, de acordo com as diretrizes constantes do sistema do litoral;

e) Princípio da proibição da edificação dispersa;

f) Critérios de edificação para o solo rural.

Nestes termos, a CM de VRSA procedeu à alteração por adaptação do regulamento do PDM VRSA²⁷, contendo alterações relativas aos critérios aplicáveis em zonas agrícolas, de serra e edificação dispersa, através do aumento das restrições à construção e proibindo a edificação dispersa.

Estas alterações são acompanhadas de um ónus que proíbe a edificação de ser alienada por um prazo de 10 anos, controlando desta forma comportamentos especulativos em torno do mercado imobiliário, que estimularam a edificação dispersa. Esta prática, verificou-se durante a vigência do anterior PROTAL (1991), permissivo na construção de habitações unifamiliares inseridas em contextos de paisagens singulares, posteriormente alienadas, concorrendo para agravar o desordenamento do território e aumentar os custos dos serviços prestados pelas redes de infraestruturas básicas urbanas. Estas situações ocorreram ao abrigo das condições previstas no n.º 2 do art.º 26.º do regulamento do PROTAL²⁸, sob o “estatuto de pobreza” comprovado pelo interessado. Ou seja, a construção de habitação em espaço rural era permitida quando os proprietários se encontrassem em situação de comprovada insuficiência económica (art.º 22.º do DL 73/2009 de 31 de Março). Ao proprietário de uma qualquer parcela abrangida pelo regime da RAN era-lhe atribuído o direito de construção fora dos perímetros urbanos de forma focada no seu perfil financeiro, prática criticada por PARDAL (2010: 8).

Das restantes propostas enunciadas no documento importa sublinhar as que se consideram relevantes para o concelho de Vila Real de Santo António, embora algumas possam estar comprometidas pelo atual contexto recessivo.

²⁷ publicado em Diário da República através do Regulamento nº 103/2008, de 29 de Fevereiro de 2008

²⁸ DR 11/91 de 21 de Março

1) Para uma Política de Solos:

O PROTAL refere o território como um bem, de consumo e de produção, cujas atuações devem integrar um quadro de referência no sentido da gestão do território ao nível municipal assente numa abordagem contínua e resultante de uma atitude estratégica. (CCDRA, 2007a: 103). Todavia, para além dos valores ressalvados pelo documento regional, é relevante lembrar que se trata de um recurso natural limitado e não renovável suporte de várias atuações, sendo necessário assegurar o seu uso racional.

Neste contexto, o documento aponta breves orientações para uma política de solos, das quais se destacam: “apresenta-se como indispensável a intervenção pública no mercado imobiliário para a satisfação de segmentos de mercado a que a iniciativa privada não tem respondido” e “promoção de uma política de solos municipal que viabilize o reparcelamento fundiário e regularização do mercado de solos urbanos, que permita controlar a fragmentação da ocupação do território e apoiar a definição de áreas de expansão urbana prioritária, designadamente no que se refere à promoção habitacional de qualidade e de custos controlados.” É sabido que a habitação é um direito inquestionável, sendo incumbência do Estado promover a sua oferta. Todavia, desde 1965 com a introdução da figura de “operação de loteamento promovida por particulares” o Estado delegou nestes a responsabilidade da promoção de urbanizar, limitando a sua ação à promoção da oferta de habitação social e esquecendo que a Administração teria que continuar responsável pelo planeamento. As iniciativas privadas têm excluído os segmentos da população economicamente mais desfavoráveis. Concomitantes, em áreas marcadas pela sazonalidade, estas iniciativas apostaram no incremento da 2ª residência em detrimento da residência habitual. Estes fatores têm acentuado o efeito de segregação para importantes segmentos da população. O atual contexto recessivo do país, também vem afetar e restringir as disponibilidades orçamentais das famílias no acesso a habitação, agravado com as alterações introduzidas no crédito bancário à habitação.

Neste sentido, é relevante encontrar soluções políticas que viabilizem o direito constitucional da habitação a todos os segmentos da população limitando os efeitos de segregação até agora verificados.

No que refere aos comportamentos verificados pelo mercado imobiliário induzidos pela formação do valor do solo resultado da aprovação dos PMOT na medida que legitimam as alterações dos usos do solo e determinam índices de construção, PARDAL (2009: 1) critica o sistema de planeamento por alimentar operações de engenharia financeira em torno da formação do valor dos solos por detrás dos conteúdos dos planos territoriais resultantes de

crentes conclusões científicas quando, de facto, traduzem opções políticas e económicas intersubjetivas. O PROTAL como documento orientador para as políticas municipais, revela-se pouco progressista nesta temática, limitando-se a realçar a necessidade de analisar a problemática das mais valias urbanísticas geradas pela reclassificação de solo rural em urbano, atendendo aos princípios da igualdade e equidade e do bom ordenamento do território (CCDRA, Volume I: 103 e Volume III:82) remetendo para o nível de planeamento municipal o desenvolvimento desta questão.

PARDAL (2010:5) critica as transformações estruturais no mercado imobiliário, efeito de planos proibirem ou permitirem fazer, defendendo como urgente confrontar o planeamento com a gestão fundiária e com a formação do preço do solo.

2) Perímetros Urbanos:

O PROTAL aponta como orientações gerais: “a qualificação do espaço urbano e a estabilização dos seus limites com remates qualificados e a sua dotação adequada em infraestruturas, equipamentos e serviços...” (CCDRA, 2007a: 139). Estas orientações devem constituir os alicerces para a delimitação dos perímetros urbanos, que merecem especial acuidade na revisão do PDM. No que refere à substituição de áreas urbanizáveis para áreas urbanas programadas através da definição de unidades de execução e de concretização das infra-estruturas em articulação com as áreas urbanas contíguas, o documento defende soluções urbanísticas para áreas que englobem um número suficiente de promotores para dar coerência, continuidade e qualidade à estrutura urbana, incluindo áreas suficientes para espaços verdes, infraestruturas e estacionamento, o que hoje se revela uma tarefa difícil. No município, as cedências para espaços verdes têm sido consecutivamente alvo de substituição por compensação financeira. Apesar de previsto na lei²⁹ a cedência de áreas destinadas à implantação de espaços verdes enquadrados na estrutura verde urbana, em resultado das operações de loteamento, o Regulamento Municipal da Edificação e Urbanização de Vila Real de Santo António (art.º 36) estabelece a possibilidade de compensar financeiramente o município, pela ausência da cedência ao domínio público municipal de parcelas para implantação de espaços verdes. Esta situação levou a maioria dos casos ao pagamento da compensação financeira em detrimento da referida cedência, conduzindo a uma estrutura urbana com evidentes carências desta natureza e consequentemente subvalorizando a estrutura verde, elemento que contribui para o equilíbrio da estrutura urbana.

29 DL 26/2010 de 30 de Março (RJUE) e Portaria n.º 216216-B/2008 de 3 de Março

Outras orientações apontam para a definição de limites coerentes e estáveis para o solo urbano que marquem a transição para o solo rural, com espaços qualificados ligados ao recreio e lazer compatíveis com a manutenção dos espaços naturais. Este é um ponto relevante para o presente caso de estudo: o município de Vila Real de Santo António contém áreas peri-urbanas que necessitam de uma intervenção neste sentido, nomeadamente área a norte das freguesias de Vila Real de Santo António entre a Reserva Natural do Sapal e os tecidos urbanos das Hortas e Aldeia Nova, marcados por uma ocupação pouco estruturada sem definição do limite urbano. É uma oportunidade para valorizar o espaço natural da reserva do sapal, estruturar e qualificar o espaço urbano e potenciar condições existentes para a implementação de um espaço verde de utilização coletiva aprazível de recreio e lazer que marque a transição de usos do solo com qualidade, limitando as atitudes até então verificadas de desvalorização deste espaço e deposição de lixos.

“Reestruturar as áreas urbanas que se apresentem fragmentadas e com problemas graves em termos de estruturação urbanística e infra-estruturação...” (CCDRA, 2007a: 141) também não se revela tarefa fácil, tendo em conta que a ocupação urbana extensiva difusa e fragmentada é uma situação de difícil reconversão. A dotação de maior qualidade urbanística e estruturação urbana de vastas áreas com este padrão de ocupação implica custos de infraestruturação, equipamentos e serviços que se podem tornar insustentáveis.

A expansão dos perímetros urbanos está limitada àqueles que registem 80% do perímetro ocupado ou comprometido. “A ampliação será de modo a que a área atualmente livre do perímetro existente mais a área de expansão possam atingir 30% (Litoral Sul e Barrocal) e 40% (Baixo Guadiana) da área do atual perímetro urbano, admitindo um acréscimo de 5% no caso da ampliação, relativamente ao perímetro existente, corresponder a baixa densidade;” (CCDRA, 2007a: 142). No presente caso de estudo, a análise efectuada é conclusiva quanto à ocupação dos perímetros urbanos com valores superiores a 80%, preenchendo os requisitos legais para a expansão urbana; todavia, face às especificidades do território (áreas naturais na envolvente dos perímetros urbanos) a expansão urbana programada deverá preservar os espaços susceptíveis de proteção.

Para os espaços urbanos de baixa densidade e de muito baixa densidade, (pequenos aglomerados populacionais, núcleos e montes rurais) o PROTAL defende a delimitação dos novos perímetros urbanos ou redelimitação dos perímetros existente, em sede de revisão do PDM, incluindo uma faixa envolvente com largura até 100 metros, contados a partir do exterior das ultimas edificações do aglomerado.” (CCDRA, 2007a: 143). Concorde-se com a

delimitação de pequenos aglomerados urbanos, contudo tal como refere a avaliação crítica e parecer da Universidade de Évora (CCDRA, 2007:14) considera-se excessivo incluir uma faixa envolvente com a largura de 100 metros contados a partir do exterior das últimas edificações de todos os aglomerados, atendendo aos custos sociais que esta situação representa para as finanças municipais.

3) Solo Rural:

Fora dos perímetros urbanos, o PROTAL restringe a ocupação de solo, definindo que “só poderão ser autorizadas novas edificações quando enquadradas no conceito de edificação isolada, para fins habitacionais do agricultor ou outros usos associados à exploração agrícola, pecuária ou florestal” ou ainda “pequenas unidades industriais de primeira transformação” e “unidades turísticas enquadradas nas tipologias do Turismo em Espaço Rural”. (CCDRA, 2007a: 147). Para além dos requisitos seguintes: áreas mínimas da parcela de 10ha (Litoral Sul e Barrocal) e 5ha (Baixo Guadiana), a edificação para fins habitacionais deve destinar-se a residência para uso próprio do agricultor não podendo ser alienada por um prazo de 10 anos, devendo o ónus constar no registo predial das unidades de alojamento, por forma a travar o ritmo de construção isolada em espaços rurais até então verificado.

No que respeita a estabelecimentos hoteleiros isolados o PROTAL admite hotéis e estalagens de categoria não inferior a 3 estrelas e pousadas que contribuam para a valorização económica e ambiental, associados às diversas temáticas do turismo. Entendidos como edificações isoladas, devem respeitar, determinados requisitos, nomeadamente a área mínima da propriedade (5ha), a densidade de ocupação máxima (12 camas por hectare) e o número máximo de camas (300).

Nas áreas de edificação dispersa, apontadas como uma das mais graves patologias do sistema urbano algarvio (CCDRA, 2007a: 149), o documento proíbe a edificação em solo rural, para contrariar a tendência e impedir o agravamento do fenómeno. O PROTAL considera a proibição da edificação dispersa e a requalificação das áreas afetadas por este fenómeno, como elemento fundamental da estratégia regional de desenvolvimento do território. De facto, a luta contra a dispersão urbana constitui um grande desafio para o urbanismo, pelos impactes ambientais gerados, dada a forte dependência da mobilidade individual (emissões de gases com efeito estufa), para além de degradar e retalhar as paisagens (ASCHER, 2008:152).

Para o combate à desertificação, o documento aponta “inverter os modelos seguidos na primeira geração dos PDM – que privilegiaram a política setorial urbanística em detrimento de uma política integrada de ordenamento do território.” (CCDRA, 2007b: 60), através da introdução de medidas de incentivo ao repovoamento do espaço rural e da identificação das potencialidades do território, estabelecendo prioridade de desenvolvimento rural e propondo um modelo nucleado de usos e funções que assegurem as condições adequadas de habitação e de infra-estruturas básicas.

As duas últimas orientações do PROTAL acima descritas merecem uma atenção acuidade pela dificuldade de assegurar o equilíbrio desejado entre a proibição à edificação dispersa e seu agravamento e o combate à desertificação através do repovoamento em espaço rural.

4) Na Acessibilidade e Mobilidade:

Para o desenvolvimento do sistema de mobilidade e acessibilidade, o PROTAL apresenta um elenco de orientações conforme os modos de deslocação: no entanto destacam-se as apontadas para o sistema ferroviário que revela maiores debilidades. “Assegurar uma ligação ferroviária entre o Algarve, mais concretamente com a cidade de Huelva, permitindo a inserção na rede ferroviária ibérica.” (CCDRA, 2007a: 92). A ligação ferroviária ao concelho apresenta várias deficiências. As propostas quer da melhoria do sistema ferroviário quer da sua expansão representariam benefícios consideráveis para o concelho. A ligação entre o Algarve e a cidade de Huelva com inserção na rede ferroviária ibérica teria reflexos muito positivos para o desenvolvimento da região. Contudo, atualmente põe-se em causa a sua fácil concretização, atendendo ao contexto recessivo que o país atravessa. No entanto a melhoria da articulação entre Faro e Vila Real de Santo António e a modernização do sistema ferroviário, revela-se uma prioridade do ponto de vista do reforço da mobilidade para o concelho.

O incremento da mobilidade dos residentes e da população flutuante deve poder contar com a construção de infraestruturas cicláveis, bem como com infra-estruturas que favoreçam a circulação pedonal em condições de segurança e de conforto, sobretudo em circulações urbanas e/ou de curta distância (CCDR, 2007a: 92). Deve ser concluído o programa de vias cicláveis, com particular urgência o seu eixo mais representativo ao longo da faixa litoral entre VRSA e Sagres – Ecovia do Litoral) (CCDR, 2007a: 195). Estes dois pontos são pertinentes. Os modos suaves de mobilidade, tem vindo a aumentar, ganhando cada vez

mais relevância e representando um modo alternativo ao transporte particular na mobilidade menos poluente e mais sustentável. O concelho apresenta grandes potencialidades para o incremento deste modo de mobilidade que concorre para a promoção da saúde pública e permite criar maiores condições de harmonia urbanística, quando devidamente concebidas as vias de circulação. Neste contexto foram feitos investimentos locais em percursos cicláveis, a maioria bem conseguidos, embora alguns percursos (Hortas e Aldeia Nova) apresentem debilidades, (falta de conforto, ligação, continuidade e segurança).

5) No Turismo:

Para o sistema de turismo o PROTAL contempla diversas formas de ocupação turística, dentro e fora dos perímetros urbanos. Dentro dos perímetros urbanos admite qualquer tipologia de empreendimento turístico, sem limite de número de camas e sem prejuízo para a salvaguarda dos sistemas do litoral e ambiental, definidos no plano. Fora dos perímetros urbanos admite novos empreendimentos turísticos sem prejuízo para a proteção da faixa costeira definida no Sistema do Litoral, que podem revestir as seguintes figuras:

- Núcleos de Desenvolvimento Turístico (NDT), com um máximo de 8400 camas para a Unidade Territorial Litoral Sul e Barrocal e 6655 camas para a Unidade Territorial do Baixo Guadiana. Estes núcleos são considerados investimentos estruturantes e não apresentam uma localização previamente definida em PDM;
- Espaços de Ocupação Turística (EOT), a delimitar em sede de revisão de PDM, com base nas atuais áreas de ocupação turística e a classificar como solo urbano;
- Estabelecimentos Hoteleiros Isolados (EHI), em territórios com menor desenvolvimento turístico, cuja capacidade para Vila Real de Santo António é 180 novas camas turísticas;
- Turismo em Espaço Rural, sem limite de camas turísticas.

Importa salientar a fraca importância dada ao Turismo Náutico e Turismo de Natureza e nenhuma importância dada ao Turismo Desportivo.

O agudizar da crise económico-financeira em 2011 vem comprometer os objetivos estratégicos delineados no documento de âmbito regional no horizonte temporal definido. A ambição patente no PROTAL: “O Algarve aspira situar-se em 2030 entre as regiões mais desenvolvidas da Europa,...”, parece um pouco exagerada e desfasada da realidade. Cinco anos após a aprovação do PROTAL, podemos constatar que tornar o Algarve numa região

dinâmica, competitiva e solidária no contexto da sociedade e do conhecimento, através da concretização desses objetivos, é uma tarefa difícil.

A visão de futuro definida no PROTAL, baseada no paradigma dominante com previsões de crescimento económico positivo e contínuo, como refere o parecer da Universidade do Algarve, é um tanto ambiciosa e desfasada do actual contexto. O documento regional acaba por ser um elenco de boas intenções e hipotéticos cenários de desenvolvimento, que atualmente não se coadunam com a realidade.

7.4 Princípios a salvaguardar no município

A revisão do PDM constitui uma oportunidade para introduzir alterações substanciais no processo de planeamento e gestão que integrem as estratégias de desenvolvimento para o território municipal, promovendo uma forma mais eficiente para conduzir com eficácia as dinâmicas territoriais.

Alcançar estes pressupostos, procurando definir uma imagem de futuro desejável para o concelho, implica o diagnóstico profundo do território que identifique não só as situações de elevado potencial, como as carências e debilidades encontradas, sublinhando os princípios a salvaguardar no município para a construção de um futuro desejável. Assim entende-se como princípios pertinentes, os seguintes:

1. Afirmar o concelho pelas suas especificidades e diferenças, enquanto local aprazível para viver e enquanto destino turístico diversificado e de qualidade;
2. Apostar no desporto potenciando os equipamentos existentes;
3. Reforçar a valorização do património arquitectónico, arqueológico e natural e paisagístico;
4. Investir no recreio e lazer;
5. Promover a qualificação e reconversão urbanística;
6. Incentivar novas práticas de mobilidade e implementar princípios de eficiência energética;
7. Minimizar os efeitos de sazonalidade através do reforço da atividade empresarial;
8. Valorizar a posição geoestratégica de VRSA na articulação Algarve - Andaluzia, Portugal - Espanha e Sul da Europa - Norte de África.

9. Conciliar competitividade e complementaridade territorial com os municípios vizinhos beneficiando das potencialidades de cada um, numa óptica de polarizações complementares através da aposta intermunicipal.

CAPÍTULO IV

8. Conclusões

Vivemos numa sociedade urbana, que mudou muito e continua a mudar (ASCHER: 2008).

As estruturas demográficas e económicas assistiram a profundas transformações e continuam em processo de alteração, gerando maior complexidade na sociedade e tornando mais difícil a democracia. Por isso se impõe, outras formas de governabilidade, capazes de construir consensos face a multi-interesses, multi-objetivos, multi-atores, e modos de vida diferenciados, exigindo ao planeamento territorial soluções adaptadas a contextos variados e incertos.

Os processos de planeamento nem sempre se têm revelado capazes de responder aos desafios que se colocam no território. Até agora a maior atenção tem sido colocada na elaboração do plano, mas as dificuldades multiplicam-se no longo período em que ocorre a sua implementação. Com frequência o plano torna-se obsoleto precocemente e deixa de ser o referencial para as solicitações de mudança que vão ocorrendo no território.

Atualmente o país dispõe de um quadro legislativo completo: Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território, Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo, Planos e Programas Setoriais, Estratégias Nacionais, Planos Especiais de Ordenamento do território, Planos Regionais de Ordenamento do Território e Planos Municipais de Ordenamento do Território (BACHAREL, 2007/2008). Tal como a autora refere, não há futuro sem um território adequadamente ordenado, consequentemente planeado e responsabilmente gerido. Decorrida meia década, desde aquela afirmação, os progressos alcançados para a máquina burocrática do planeamento revelam-se ainda incipientes.

É portanto necessário, uma consciencialização global dos desafios atuais, que promova o envolvimento de todos os intervenientes, com novas formas de atuação que reforcem positivamente o planeamento e a gestão do território: estes pressupostos só serão alcançáveis com alterações profundas no paradigma até agora presente, nomeadamente:

- Da sobreposição da visão setorial à visão territorial do ordenamento, por forma a integrar e articular a pulverização setorial em consonância com o ordenamento do território;
- Do desconcerto da governação para novos modelos de governança mais colaborativos, transparentes e participados, envolvendo todos os actores do território, e assegurando maior coordenação e articulação horizontal e vertical dentro do aparelho administrativo
- Da falta de articulação dos múltiplos planos existentes, concorrendo para o desordenamento do território, para o ordenamento do território e articulação bem definida entre planos;
- De uma abordagem meramente normativa para uma dimensão mais estratégica e programática do PDM, mais flexível, recorrendo a novas formas de organizar e gerir os interesses e as oportunidades;
- De uma gestão reativa às iniciativas privadas para uma gestão proativa, inteligente, ágil e organizada nas suas relações institucionais, serviços e circuitos, regida pela equidade, transparência e defensora do interesse coletivo na organização do território.

A presente dissertação, aborda a atual situação do concelho de Vila Real de Santo António, da qual apuramos a existência de um modelo urbano extensivo ativo, confrontado com tecidos consolidados antigos que revelam sinais graves de abandono e degradação, que tendem a acentuar-se. As intervenções efetuadas neste contexto pela autarquia apuramos a sua exígua dimensão e os escassos efeitos polarizadores, incapazes de garantir a multiplicação desses atos com efeitos positivos na requalificação dos tecidos urbanos consolidados. A tendência de ocupação urbana das últimas décadas acentuou desequilíbrios entre a 1ª e a 2ª residência, a favor da última, provocando efeitos de segregação sobre a população local, e estimulando a especulação imobiliária. A par, a construção a custos controlados promovida pela autarquia recentemente, não é atribuída em tempo útil, permanece encerrada, ficando famílias sem acesso digno à habitação. O direito à habitação aparece comprometido e atinge vários segmentos da população. ~

No plano ambiental, as áreas naturais com estatuto de proteção legal têm sido subvalorizadas, encaradas como limite à expansão urbana. A própria estrutura verde, relevante para o equilíbrio do modelo estrutural do território concelhio, tem sido descurada. No rio permanecem descargas diretas de águas residuais enquanto a ETAR se

encontra em funcionamento. A localização geográfica do concelho, privilegiada no estuário do Guadiana, também envolve riscos, não podendo ser descurada a delimitação de zonas de risco e desenvolvidas medidas de mitigação em caso de ocorrência de fenómenos naturais, resultantes das alterações climáticas.

No campo socioeconómico, o concelho está demasiado dependente do setor do turismo de sol e praia, por vezes pouco qualificado, sendo necessário diversificar a base económica para garantir maior resiliência perante conjunturas internas e externas que penalizem o fluxo turístico e, por arrastamento, a economia local.

Perante a situação atual é preciso reunir sinergias para uma Mudança de Paradigma nos vários campos de atuação:

No campo urbanístico, a revisão do PDM parece insistir em tendências expansionistas, ainda que através de uma expansão programada, pelo que importa:

- Apostar na regeneração urbana das zonas obsoletas, requalificação dos tecidos urbanos e reabilitação quer do edificado quer do espaço público, desenvolvendo mecanismos que produzam efeitos polarizadores e que fomentem esta prática desde a administração às iniciativas privadas;
- Promover um equilíbrio entre a 1ª e 2ª residência através de políticas públicas urbanas que esbatam essas assimetrias;
- Criar espaços físicos atrativos que ofereçam qualidade atendendo às necessidades atuais do concelho;
- Marcar a transição entre o limite urbano e espaço natural com áreas de qualidade dando uma nova imagem às frentes urbanas.

No campo ambiental:

- Promover a regeneração do meio ambiente, através do saneamento do rio, alcançável com um sistema de gestão de resíduos domésticos e industriais eficaz;
- Criar parques verdes de recreio e lazer, preservando o espaço natural;
- Preservar e valorizar os espaços naturais com e sem estatuto de proteção legal;
- Atender a zonas de risco.

No campo socioeconómico:

- Diversificar a base económica do concelho, muito dependente do turismo, potenciando os recursos endógenos e infraestruturas existentes no concelho. No setor do turismo, é fundamental potenciar a náutica de recreio e virar a cidade para o rio. O complexo desportivo, como equipamento de reconhecimento nacional e internacional, também carece de uma gestão proativa que o dinamize e valorize os seus potenciais;
- Promover uma maior cultura de planeamento que inclua técnicos, decisores e actores locais, através dos vários modos de participação pública organizada mas sensibilizando a população para os desafios do território, esta é uma necessidade para adaptar a democracia às exigências da sociedade contemporânea;
- Encontrar um modelo territorial que potencie a continuação do desenvolvimento local num contexto socioeconómico cada vez mais diversificado e num mundo globalizado mas sem perder a identidade local.

O PDM, como instrumento de gestão territorial, deverá dar resposta aos problemas de ordenamento do território concelhio e definir as áreas prioritárias de intervenção, das quais se destacam a frente ribeirinha (antiga zona portuária e zona industrial), e estabelecer a respetiva programação. O processo de planeamento municipal e a sua gestão carecem de um sistema ativo e permanente que recorra a observações sistemáticas sobre os resultados que vão sendo obtidos como desenvolvimento de medida de controlo do próprio processo (avaliação e monitorização), capaz de incorporar as dinâmicas inesperadas não ponderadas no início do plano, permitindo a correção de trajetórias e a mitigação de efeitos nefastos por desajustamento das ações, disponibilizando a informação transparente e com qualidade, promovendo uma cultura de planeamento que inclua técnicos, decisores e população, dando lugar a uma nova governabilidade urbana. Dentro do aparelho administrativo, privilegiar a organização e coordenação horizontal e vertical, recorrendo a formas mais colaborativas, com uma liderança inteligente e integradora, promotora de coesão técnica das equipas, onde os valores da transparência e da equidade estejam presentes. A formação contínua e especializada das equipas técnicas tem de ser assumida como desígnio dentro do aparelho administrativo e uma das formas de o fazer será o envolvimento ativo na revisão do PDM, acompanhando o processo de elaboração até à sua implementação, evitando a perda de fio condutor.

9. Bibliografia

ABRUNHOSA, Maria José (1995), “Os PDM’s de 1ª geração – Planos cinzentos, ordenamento formal, resultado incerto” *Sociedade e Território*, n.º 22, 33-37

ANSELMO, E. Gonçalo Santinho; MARQUES, Teresa Sá (2007) “O Planeamento do território e as tecnologias de informação e comunicação: uma reflexão para os planos regionais do ordenamento do território”, *Inforgeo - Revista da Associação Portuguesa de Geógrafos*, 147-158.

ASCHER, François (2010) *Les nouveaux principes de l’urbanisme. La fin des villes n’est pas à l’ordre du jour*; Éditions de l’Âube, Paris.

Bacharel, Fátima (2009) “Planos Regionais de Ordenamento do Território e Planos Directores Municipais: o território como denominador comum”, *Inforgeo - Revista da Associação Portuguesa de Geógrafos*, nº 24, 67-75.

BATISTA E SILVA, Jorge (1998) “Monitorização e processo de planeamento ao nível local” in *Seminário Informação Estatística Regional*, INECCRLVT, Lisboa, 7-19.

BATISTA E SILVA, Jorge (2001) “Monitorização de planos e sua operacionalização” *Urbanismo*, Ano 3, Primavera, 15-20.

BARROSO, S. (2006) “O ordenamento à escala municipal” in Gaspar, Jorge; Simões, José Manuel (coord.) *Planeamento e Ordenamento do Território IV* Volume da Geografia de Portugal (direcção de Medeiros, Carlos Alberto), Lisboa, Ed. Círculo de Leitores, 307 a 343.

BOURDIN, Alain (2011) *O urbanismo depois da crise*, Livros Horizonte, Lisboa.

CÂMARA MUNICIPAL DE VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO (2011) *Diagnóstico Social*,

CÂMARA MUNICIPAL DE VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO (2010a) Vila Real de Santo António e o Urbanismo Iluminista, Exposição Algarve do Reino à Região.

CÂMARA MUNICIPAL DE VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO (2010b) Relatório de *Caraterização e Diagnóstico - Revisão do Plano Diretor Municipal*, Volume 1 e 2.

CÂMARA MUNICIPAL DE VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO (2008) *Relatório de Avaliação e Execução do Plano Diretor Municipal*.

CALDEIRA, J. (2010) “As Grandes Opções da LBPOTU e a Agenda necessária à constituição e consolidação do Sistema de Gestão Territorial”, in Gonçalves, F; Bento, J.; Pinheiro, Z.

(Coord.) *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do território e de Urbanismo*, DGOTDU, Lisboa, 33-50.

CAMPOS, V., CATITA, A. PINHO, A., VILARES, E. (2012) A programação estratégica e operacional na nova geração de planos directores municipais – Encontro Anual Ad Urbem. (Disponível em: <http://www.adurbem.pt/>)

CATITA, A. C. (2009) “A situação actual do sistema de planeamento e gestão territorial: uma nova era, novas responsabilidades”, *Inforgeo - Revista da Associação Portuguesa de Geógrafos*, 9-15.

CEC (2011) *Territorial Agenda 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011, Godollo, Hungary.

CEC (2008) *Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia – Tirar Partido da Diversidade Territorial*. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social Europeu, COM (2008) 616 final, Bruxelas.

CEC (2007) *Agenda Territorial da União Europeia*. Reunião Informal dos Ministros do Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial, Presidência Alemã da EU, Leipzig, 24 a 25 de Maio de 2007.

CCDR Algarve (2007a) *Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve PROT-Algarve – Um Território com futuro*. Volume I – Plano. CCDR Algarve, Faro. (Disponível em: <http://www.prot.ccdr-alg.pt/Download.aspx>)

CCDR Algarve (2007b) *Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve PROT-Algarve – Um Território com futuro*. Volume III – Elementos Complementares. CCDR Algarve, Faro. (Disponível em: <http://www.prot.ccdr-alg.pt/Download.aspx>)

CCDR Algarve (2007c) *Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve PROT-Algarve – Um Território com futuro. – Parecer das Universidades – Parecer da Universidade de Évora*. (Disponível em; http://www.prot.ccdr-alg.pt/Storage/pdfs/Discussao_Publica_Pareceres.pdf)

CCDR Algarve (2004) *Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve PROT-Algarve – Um Território com futuro*. Volume II – Caracterização e Diagnóstico. CCDR Algarve, Faro.

CEMAT (Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território (2000) *Princípios orientadores para o desenvolvimento territorial sustentável do Continente Europeu*.

Comissão Europeia - CE (1999) - *Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC): Para um desenvolvimento espacial equilibrado e sustentável do território da União Europeia*. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

CORREIA, J. E. H. (1984) *Vila Real de Santo António – Urbanismo e Poder na Política Pombalina*. Dissertação de Doutoramento em História da Arte, FCSH, Universidade Nova de Lisboa.

CORREIA, P. V. D. (1996) “A gestão municipal do território”, Comunicação apresentada no *XXIII Congresso Ibero-Americano de Municípios*, Lisboa.

CORREIA, P. V. D. (1994) “A liderança do processo entre duas gerações de planos”, Comunicação apresentada no *Encontro Nacional Os PDM de 2ª geração*. Hotel Ritz Inter-Continental, Lisboa. (disponível em: http://www.terraforma.pt/backoffice/..%5Cficheiros_artigos%5CA%20Lideran%C3%A7a%20do%20Processo%20entre%20duas%20Gera%C3%A7%C3%B5es%20de%20Pla.pdf)

DOMINGUES, Álvaro e CABRAL, J. (2004) *Políticas urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades*, F.C. Gulbenkian, Lisboa.

DOMINGUES, Álvaro, CABRAL, J. E PORTAS, N. (2011) *Políticas Urbanas II. Transformações, regulações e projectos*. F. C. Gulbenkian, Lisboa.

FERREIRA, J.A., REIS, J. P. (2012) “Programação contingencial e gestão flexível de planos” *Encontro Anual da Ad Urbem*. (Disponível em: <http://www.adurbem.pt/>)

FERREIRA, A. F. (2007) *Gestão estratégica de cidades e regiões*, FCG, Lisboa.

FERRÃO, J. (2004) “A emergência de estratégias transnacionais de ordenamento do território na União Europeia: reimaginar o espaço europeu para criar novas formas de governança territorial?” *Revista Eure*, Santiago de Chile, 43-61.

FERRÃO, J. (2011) *O Ordenamento do Território como Política Pública*, FCG, Lisboa.

GALVÃO, Sofia (2008) “Repensar o planeamento local: Que soluções para a rigidez das normas dos planos municipais?” Comunicação apresentada no Encontro Anual Ad Urbem –

2008, LNEC, Lisboa (disponível em

<http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro/SGALVAO.pdf>)

GONÇALVES, J.M. (2003) “A informalidade no ordenamento do território”, *Geoinova*, n.º 7, 167-178.

GONÇALVES, J. (2009) “Colmatar a deriva urbanística do planeamento municipal: Remediação ou oportunidade?”, *Inforgeo - Revista da Associação Portuguesa de Geógrafos*, 147-157.

GONÇALVES, Jorge (2010) “A deriva urbanística do planeamento territorial: que consequências para o desenvolvimento local?”, *Cadernos Metrópole*. São Paulo. 491-506. (disponível em <http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5900/4250>)

HALL, P (2002) *Urban and Regional Planning*, Fourth Edition Routledge, London.

HEALEY, P. (2003) “Collaborative Planning in Perspective”, *Planning Theory*; 2; 101-123. University of Newcastle upon Tyne, UK. (Consultado a 09-10-13 em http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic233853.files/February_4-6/Healey_Collaborative.pdf)

INNES, J.E. & BOOHER, D.E. (2003) *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*. Institute of Urban and Regional Development. UC Berkeley. USA. (Consultado a 10-10-13 em <http://escholarship.org/uc/item/98k72547#page-2>)

LOBO, Manuel da Costa (1995) “Planeamento Urbano em Portugal”, *Sociedade e Território*, n. 21, Março, 8-17.

LOBO, Manuel Costa; PARDAL Sidónio; CORREIA, Paulo V. D. (2000) *Normas Urbanísticas – Planeamento integrado do território – Elementos de Teoria Crítica*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa e Direção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano.

LOPES, Hugo Manuel Soares, Considerações sobre o ordenamento do território, (Consultado a 09-10-13 em: http://www.ipv.pt/millennium/ect7_hmsp.htm)

LOURENÇO, Maria Júlia (2003) *Expansão Urbana – Gestão de Planos-Processo*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.

MEDEIROS, C. A. (coord.) (2006) *Geografia de Portugal, Planeamento e Ordenamento do Território*, Volume IV, Círculo de Leitores, Lisboa.

MONTEIRO, C. (2003) "A lei do mais próximo. As relações entre planos no sistema de gestão territorial" *GeoINova*, n.º 7, 151-165.

OREA, D. G. (2007) *Ordenacion Territorial*, Ediciones Mundi Prensa 2ª Edición, Madrid.

PARDAL, Sidónio (2001) "Contributo para a revisão o PDM", *Urbanismo – Revista da Associação dos Urbanistas Portugueses*, n.º 8, Ano 3, 10-14.

PARDAL, Sidónio (2009) "Apontamentos para uma lei de solos" – Conferência Qualidade do Ambiente Urbano: Novos Desafios, ESAB, 8 e 9 de Outubro.

PARDAL, Sidónio (2009) "Taxonomia dos usos do solo e revisão dos PDM". (Consultado a 10-10-13 em: [http://www.sidoniopardal.com/12_artigo\(jornal_arquitecturas\).pdf](http://www.sidoniopardal.com/12_artigo(jornal_arquitecturas).pdf))

PARDAL, Sidónio (2010) "Planos para o século XXI", *Comunicação apresentada na XIII Jornadas da AUP* – Póvoa de Varzim, 20 e 21 de Maio.

PEREIRA, M. (2003) "Os próximos desafios do planeamento municipal" *GeoINova*, n.º 7, 179-199.

PEREIRA, Margarida (2009) "Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente do(s) território(s)", *Prospectiva e Planeamento*, Vol. 16, DPP, Lisboa, 77-102. (Disponível em: http://www.dpp.pt/pages/files/Desafios_Contemporaneos.pdf)

PEREIRA, M., NUNES da SILVA, F. (2008) "Modelos de Ordenamento em confronto na área metropolitana de Lisboa: cidade alargada ou recentragem metropolitana?", *Cadernos Metrópole*, n.º 20 2º semestre, EDUC, Editora da Pontifícia Universidade Católica de S. Paulo, Brasil, 107-123

PORTAS, Nuno (1995), "Os Planos Directores como instrumentos de regulação", *Sociedade e Território*, n.º 22, 22-32.

ROGERS, R. (1999) *Towards an Urban Renaissance*, Urban Task Force, London.

SIMÕES, J.M. (2007) "Ordenamento municipal e desenvolvimento local. Uma reflexão", *Inforgeo - Revista da Associação Portuguesa de Geógrafos*, 39-48.

SOARES, L.B. (2002) "A realidade incontornável da dispersão" *Sociedade e Território*, n.º. 33 Porto, Afrontamento, 123-129.

TERÊNCIO, M.H. (2006) "Dos PDM de 1ª geração aos PDM de 2ª geração. O que pode mudar?" (Disponível em: <http://www.wordeng.webside.pt/Portals/=/Ing94-Destaque2.pdf>)

Risco – Projetistas (1992), *Estudos de Base do PDM de Vila Real de Santo António*, Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, VRSA.

Legislação

Declaração de rectificação n.º 1438/2009 de 4 de Junho de 2009, *Diário da República* n.º 108/09 – 2ª Série. (*Plano Director Municipal de Vila Real de Santo António*)

Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de Setembro, *Diário da República* n.º 222/99 – I Série. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território

Decreto-Lei n.º 46/2009 de 20 de Fevereiro, *Diário da República* n.º 36/09 – I Série. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento regional

Decreto-Lei n.º 208/1982 de 26 de Maio, N.º 119/82 – I Série. Ministério da Qualidade de Vida, da Administração Interna e da Habitação, Obras públicas e Transportes

Decreto-Lei n.º 69/1990 de 2 de Março, *Diário da República* n.º 51/90 – I Série. Ministério do Planeamento e da Administração do Território

Lei n.º 48/1998 de 11 de Agosto, *Diário da República* n.º 184/98 – I Série-A. Assembleia da República

Lei n.º 54/2007 de 31 de Agosto, *Diário da República* n.º 168/07 – I Série. Assembleia da República

Índice de Figuras

Figura 1 - Natureza das relações entre os tipos de planos (LBOTU)	19
Figura 2 - Localização do Concelho de Vila Real de Santo António na Região do Algarve	20
Figura 3 - Limites administrativos do concelho de Vila Real de Santo António	21
Figura 4 - Evolução da População Residente em Vila Real de Santo António e suas freguesias (1991 a 2011).....	25
Figura 5 - Edifícios licenciados no concelho no período de 2001 a 2011	30
Figura 6 - Fogos licenciados no concelho entre 2001 e 2011	30
Figura 7 - Edifícios concluídos no concelho entre 2001 e 2011	31
Figura 8 - Fogos concluídos no concelho entre 2001 e 2011	31
Figura 9 - Fogos concluídos em 2011	33
Figura 10 - Estrutura Territorial de Vila Real de Santo António	37
Figura 11 - Evolução da mancha urbana na freguesia de Vila Real de Santo António	41
Figura 12 - Delimitação do perímetro urbano vigente na freguesia de Vila Real de Santo António.	42
Figura 13 - Evolução da mancha urbana na freguesia de Monte Gordo	43
Figura 14 - Delimitação do perímetro urbano vigente em Monte Gordo	43
Figura 15 - Evolução da mancha urbana na freguesia de Vila Nova de Cacela (Sul Poente)	44
Figura 16 - Delimitação do perímetro urbano na freguesia de Vila Nova de Cacela	45
Figura 17 - Evolução da mancha urbana na freguesia de Vila Nova de Cacela (Norte)	45
Figura 18 - Loteamentos do Plano de Urbanização das Sesmarias na freguesia de Vila Nova de Cacela (Norte)	46
Figura 19 - Evolução da mancha urbana na freguesia de Vila Nova de Cacela (Sul Nascente)	47
Figura 20 - Edificação Dispersa na freguesia de Vila Nova de Cacela – Delimitação dos perímetros urbanos	47
Figura 21 - Delimitação dos perímetros urbanos na freguesia de Vila Nova de Cacela: Fábrica e Cacela Velha	48
Figura 22 - Hierarquia viária	54
Figura 23 - Localização da ETAR	58
Figura 24 - Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT)	66

Figura 25 - Categorias de Espaço definidas no PDM	71
Figura 26 - Planta Síntese do PDM	72
Figura 27 - Área de incidência dos PMOT	81
Figura 28 - Área urbanizada do Plano de Urbanização das Sesmarias	82
Figura 29 - Perímetros Urbanos – Freguesia de Vila Real de Santo António e Monte Gordo	89
Figura 30 - Perímetros Urbanos – Freguesia de Vila Real de Santo António e Monte Gordo	89
Figura 31 - Extrato da peça Gráfica 01 – Modelo Territorial Proposto, zona do concelho de Vila Real de Santo António	97
Figura 32: Unidades Territoriais do PROTAL em Vila Real de Santo António	98

Índice de Quadros

Quadro 1 - População residente, superfície e densidade populacional em Vila Real de Santo António.....	24
Quadro 2 - População Residente em Vila Real de Santo António por freguesia e variação da população (1981 a 2011)	24
Quadro 3 - Estrutura Etária da População concelhia por freguesia (Censos 2011)	26
Quadro 4 - Estrutura Etária da População concelhia por freguesia (Censos 2001)	26
Quadro 5 - População residente, Famílias, Alojamentos e Edifícios no concelho de Vila Real de Santo António (Censos 2001 e 2011)	27
Quadro 6 - Número de Alojamentos em Vila Real de Santo António e freguesias e no Algarve (Censos 2011)	28
Quadro 7 - Taxa de variação dos alojamentos no Algarve e Município de Vila Real de Santo António (1991 a 2011)	28
Quadro 8 - Edifícios no Algarve e no concelho de Vila Real de Santo António	29
Quadro 9 - Fogos licenciados em construções novas para habitação	32
Quadro 10 - Fogos concluídos em construções novas para habitação	32
Quadro 11 - Edifícios licenciados por tipo de obra na Região do Algarve e concelho de VRSA no ano 2012	34
Quadro 12 - Edifícios licenciados por tipo de obra na Região do Algarve e concelho de VRSA no ano 2011	34
Quadro 13 - Edifícios concluídos por tipo de obra na Região do Algarve e concelho de VRSA no ano 2001, 2011 e 2012	34

Quadro 14 - Edifícios licenciados por tipo de obra na Região do Algarve e concelho de VRSA no ano 2011	35
Quadro 15 - Bairros Sociais no Algarve e Concelho por Freguesia	35
Quadro 16 - Empresas no concelho de Vila Real de Santo António.....	50
Quadro 17 - População economicamente ativa – empregada em 2011	50
Quadro 18 - População desempregada em 2011	51
Quadro 19 - Síntese dos PMOT	79
Quadro 20 - Percentagem de Ocupação de Superfície em solo urbano	90
Quadro 21 - Taxa de Execução do PDM de VRSA – perímetro urbano.....	92
Quadro 22 - Taxa de Execução do PDM de VRSA – perímetro rural	94
Quadro 23 - Taxa de Execução do PDM de VRSA – ocupação por freguesia	95